Die Diätenfrage im Reichstag und im Preußischen Landtag

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Juristischen Doktorwürde der Hohen Juristischen Fakultät der Königlichen Universität Greifswald

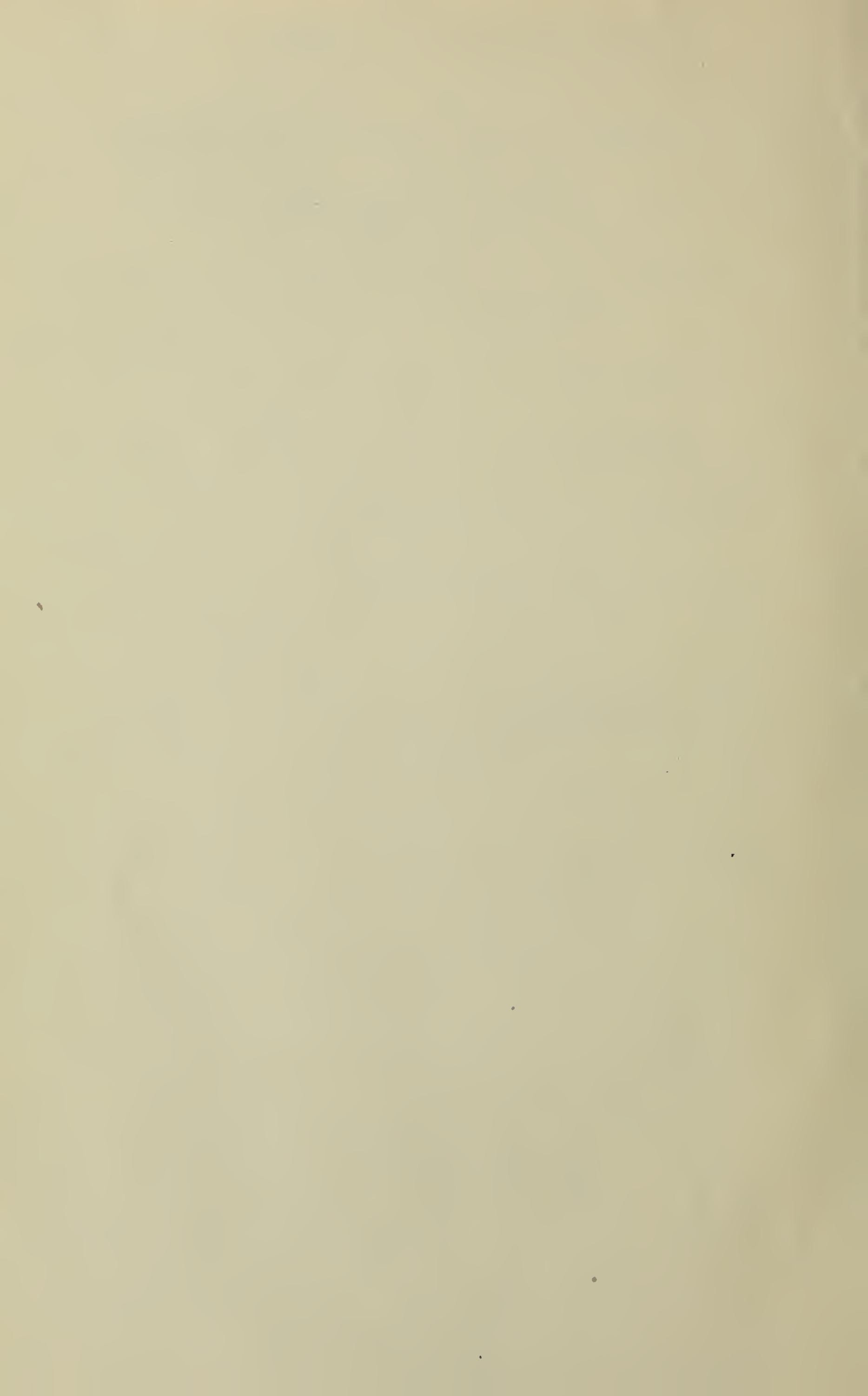
vorgelegt von

Helmuth Danco

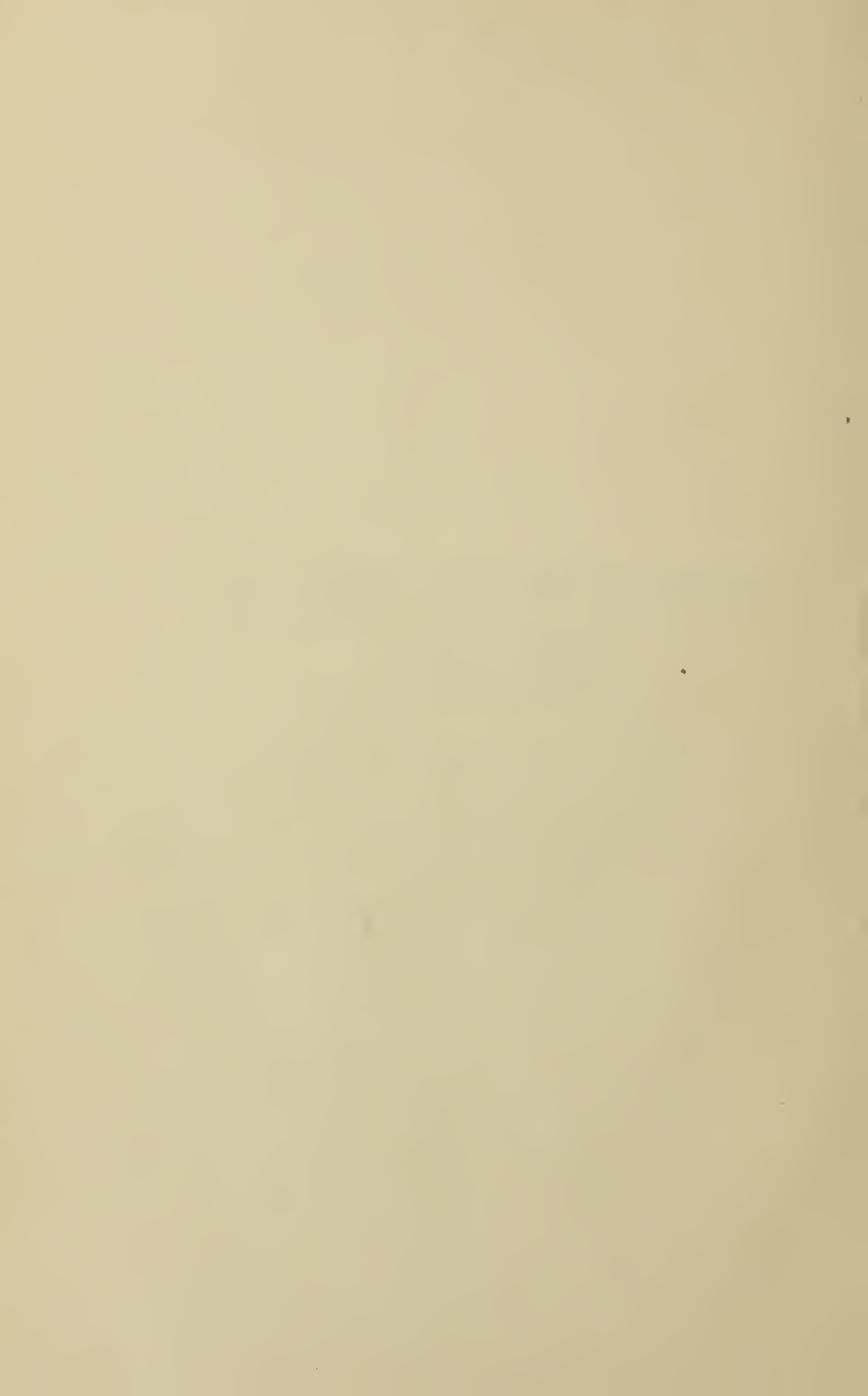
Referendar

Greifswald 1913

Druck von Julius Abel



Meinem Bruder Werner
zugeeignet.



Stoffeinteilung.

Literaturverzeichnis.

Arndt, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1901.
— Verfassung des Deutschen Reichs.
— Preußische Verfassungs-Urkunde.
Brunner, Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte, 1903.
Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, 1885.
Bornhak, Grundriß des deutschen Staatsrechts.
— Grundriß des Verwaltungsrechts.
— Preußisches Staatsrecht, Bd. I 2. Auflage.
Deutsche Juristen-Zeitung, Jahrgang 5 und 11.
Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 1910.
Ebel, Beitrag zum Diätenverbote aus Artikel 32 der Reichsverfassung, 1904.
Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, Bd. 16.
Entscheidung des Reichsgerichts in Strafsachen, Bd. 9.
Entscheidung des Oberlandesgerichts Königsberg, in Hirths Annalen, 1886.
Gruchots Zeitschrift, 1886.
v. Holtzendorff, Rechtslexikon.
v. Holtzendorff-Bezold, Materialien der deutschen Reichsverfassung.
Hubrich, Die Diätenfrage im Reichstage und das allgemeine Wahlrecht.
— Die parlamentarische Redefreiheit und Disziplin.
v. Jagemann, Die Deutsche Reichsverfassung.
Joël, Das Diätenverbot der Reichsverfassung in Hirths Annalen, 1886.
Laband, Deutsches Staatsrecht, Bd. I, 4. Auflage.
— Deutsches Staatsrecht, Bd. I, 5. Auflage.
v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes.
G. Meyer, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 5. Auflage 1899, 6. von Anschütz.
v. Mohl, Das Deutsche Staatsrecht, 1873.
Rehm, Allgemeine Staatslehre, 1899.

Reinke, Die Verfassung des Deutschen Reichs.
v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches.
— Staatsrecht der preußischen Monarchie, 5. Aufl.
v. Savigny, Abgeordnete in v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts 1911, 1. Bd.
Schwartz, Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat, 2. Auflage.
v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde.
Stenographische Sitzungsberichte über die Verhandlungen des Reichstages, 1867, 1873, 1884/85, 1906.
Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes, 1870.
v. Treitschke, Politik, 2. Band.
Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, I. Teil 1865.
Zorn, Deutsches Staatsrecht, 2. Auflage.

Die Frage, ob den Mitgliedern gesetzgebender Körperschaften eine feste Besoldung oder für Reise- und Tageskosten eine Entschädigung gewährt werden solle, ist von der Gesetzgebung und Literatur in sehr verschiedener Weise beantwortet worden.

Daß das mittelalterliche, ständische System fast ausnahmslos keine Tage- und Reisegelder noch eine feste Besoldung kannte, liegt in seiner Natur begründet. Denn da man aus eigenem Recht auf dem Landtag erschien und dort nur sein Recht zu vertreten die Absicht hatte, so mußte auch jeder die etwa mit dem Erscheinen auf dem Landtage verbundenen Kosten aus eigenen Mitteln bestreiten [1]. Nur in den Fällen, wo jemand im Namen von dritten Personen, also als Abgeordneter, an der Ständeversammlung teilnahm, konnte er von seinem Kommittenten eine Verfügung fordern. Die Bestimmung derselben war der privaten Übereinkunft der Beteiligten anheim gestellt. Aus diesem Grunde erhielten auch in den neueren ständischen Verfassungen diejenigen Mitglieder, die als Vertreter eines bestimmten Kreises von Personen an den Sitzungen teilnahmen, Ersatz ihrer Unkosten und Diäten, während dies bei bestimmten anderen Mitgliedern, besonders den erblich Berechtigten nicht der Fall war.

---

1) Eine Ausnahme machten hiervon nur Kur-Sachsen und Mecklenburg, wo die sämtlichen Mitglieder der Ständeversammlung eine Entschädigung aus der Staatskasse erhielten.

In der Gegenwart können wir bei den deutschen Einzelstaaten dieselbe Beobachtung machen. Fast durchweg erhalten die vom Volk gewählten Mitglieder der 2. Kammer eine Vergütung für ihre Mühewaltung [2]). Der Gedanke, von dem sich dabei die einzelnen Regierungen leiten lassen, ist der: die Abgeordneten möglichst unabhängig zu stellen und auch dem Vermögenslosen, aber geistig hervorragenden Bürger den Zugang zum Parlament zu eröffnen.

Die Mitglieder der 1. Kammer erhalten dagegen nur in Württemberg und teilweise, sofern es sich nicht um erblich berechtigte Mitglieder handelt, auch in Sachsen, Baden und Hessen eine Entschädigung, während in den übrigen Bundesstaaten in bezug auf die Mitglieder der 1. Kammer Diätenlosigkeit besteht [3]). Als eine besondere Vergünstigung erhalten dagegen die Mitglieder der 1. Kammer in fast allen deutschen Staaten, die das Zweikammersystem haben, freie Eisenbahnfahrt, so in Preußen, Sachsen, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen. In der Regel ist dieselbe jedoch wie in Preußen beschränkt auf die Reise zwischen Wohnort des Mitglieds und Parlamentssitz, ferner auf die Sitzungszeit der Kammer und 8 Tage vor und nachher. Für die deutschen Einzelstaaten kann man also den Satz aufstellen, daß die Mitglieder der 1. Kammer zwar Reisekosten, aber in der Regel keine Diäten, die Mitglieder der 2. Kammer dagegen Reisekosten und Diäten beziehen.

In außerdeutschen konstitutionellen Staaten können wir nicht dieselbe gleichförmige Entwicklung feststellen. In England,

---

2) Eine Ausnahme macht nur Hamburg.

3) Vgl. die Übersicht über die finanziellen Rechte der Abgeordneten in den deutschen Staaten bei v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, 1911 I. Band Seite 20.

dem ältesten konstitutionellen Staatswesen, wurden zwar im Mittelalter den Mitgliedern des Unterhauses seitens der Wahlkörperschaften gesetzlich bestimmte Entschädigungen gezahlt, seit dem 16. Jahrhundert verzichteten die Parlamentsmitglieder jedoch allmählich darauf, und heute kennt man in England keine Diäten mehr. In Frankreich hat die Gesetzgebung in dieser Hinsicht großen Schwankungen unterlegen, was bei dem fortwährenden Wechsel der Regierungsform kein Wunder nehmen kann. Zeitweise — unter Napoleon III. — erhielten die Senatoren eine jährliche Dotation von 30 000 Frcs., die Deputierten eine Entschädigung in derselben Höhe. Diese Summe ist später auf die Hälfte herabgesetzt worden[4]). Außer in Frankreich erhalten noch in den Vereinigten Staaten in Nordamerika und in der Schweiz die Mitglieder der ersten Kammer eine Vergütung für ihre Tätigkeit, die namentlich in den Vereinigten Staaten recht erheblich ist. Die Mitglieder der 2. Kammer erhalten mit Ausnahme von England überall Diäten und Reisekosten, so auch die Mitglieder des Preußischen Abgeordnetenhauses und seit dem Jahre 1906 auch die des Deutschen Reichstags.

Bis dahin waren die Versuche des Reichstags, Diäten einzuführen, immer wieder an dem eisernen Widerstand der Regierung gescheitert. Dies ist auf den ersten Blick umso überraschender, weil, wie der Abgeordnete von Stauffenberg in der Reichstagssitzung vom 26. November 1884 mit Recht sagt: „Der Grundsatz, daß die gewählten Vertreter des Volkes für ihre Auslagen Entschädigung beziehen sollen, vollständig ge-

4) Welche Folge die Gewährung einer solchen „Entschädigung“ für das parlamentarische Leben und die Zusammensetzung des Parlaments mit sich bringt, wird weiter unten erörtert werden.

meines Recht ist“ [5]). Ferner aber auch noch aus folgendem Grunde: der Artikel 32 der deutschen Reichsverfassung, indem die Diätenfrage der Abgeordneten behandelt wird, steht im 5. Abschnitt der Reichsverfassung. Dieser Abschnitt der Reichsverfassung läßt die Originalität vermissen, welche die übrigen Abschnitte derselben auszeichnet [6]). Er lehnt sich eng an die Preußische Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1851 an. Fast alle Artikel dieses Abschnitts sind Artikeln der preußischen Verfassung nachgebildet. Nur in zwei Punkten wurde die preußische Verfassung nicht zum Vorbild genommen. Einmal in Beziehung auf das Wahlrecht, zum anderen bei der Diätenfrage. Beide Abweichungen stehen im engsten Zusammenhang miteinander, und zwar kann man, wie die Geschichte des Artikels 32 RV. beweist, die anfängliche Diätenlosigkeit der deutschen Reichstagsmitglieder als eine Folge der Einführung des allgemeinen gleichen und geheimen Stimmrechts bezeichnen [7]). An der Hand des Artikels 32 RV. wird es uns möglich sein, gleichzeitig auch die Frage zu entscheiden, ob es für ein modernes Staatswesen von größerem Vorteil ist, daß die Volksvertreter eine Entschädigung erhalten, oder ob die Diätenlosigkeit vorzuziehen ist, oder ob endlich der Frage nicht die Bedeutung zukommt, wie man zunächst geglaubt hat [8]).

---

5) Vgl. Stenogr. Bericht 1884/85 S. 17.

6) Vgl. Laband, Deutsches Staatsrecht, 5. Aufl. Bd. I S. 293 Anm. 1.

7) Vgl. Rede des Abgeordneten v. Brünneck. Stenogr. Bericht 1867 S. 469.

8) Es sei hier gleich bemerkt, daß man unter „Diäten“, wie der Ursprung des Wortes vom Lateinischen „dies“ zeigt, streng genommen nur die Zahlung von Tagegeldern verstehen dürfte. Der Einfachheit halber bezeichne ich im folgenden mit „Diäten“ nicht nur die Zahlung von Tagegeldern, sondern auch jede andere in Geld zahlbare Vergütung, die

Geschichte und Interpretation des Artikels 32 der deutschen Reichsverfassung.

Erbitterte parlamentarische Kämpfe sind geführt, scharfe Äußerungen gegensätzlicher Meinungen sind laut geworden, ja das Projekt des Zustandekommens der Verfassung schien in seiner Durchführung gefährdet, bevor es gelang, den Artikel 32 der Verfassung des Norddeutschen Bundes in der dem Entwurf der verbündeten Regierungen entsprechenden Form bei dem konstituierenden Reichstage zur Annahme zu bringen. Dieser Artikel, „die Mitglieder des Reichstags dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen", fand zunächst nicht die Zustimmung des konstituierenden Reichstages. Statt des Regierungsentwurfs wurde vielmehr ein demselben direkt zuwiderlaufender Antrag der Abgeordneten von Weber und Thünen trotz dringender Abmachung des Reichskanzlers mit der geringen Majorität von 6 Stimmen angenommen, wonach der Artikel 32 folgende Fassung erhalten sollte: „Die Mitglieder des Reichstags erhalten aus der Bundeskasse Reisekosten und Diäten nach Maßgabe des Gesetzes. Bis zum Erlaß dieses Gesetzes stellt das Bundespräsidium die Höhe derselben fest. Ein Verzicht auf Reisekosten und Diäten ist unstatthaft" [1]). Bei der Schlußberatung vom 1. April 1867 erklärte Fürst Bismarck, daß die verbündeten Regierungen unter allen Umständen an dem Prinzip der Diätenlosigkeit festhalten würden, und daß die Annahme dieses Antrages das ganze Verfassungswerk ernstlich in Frage

---

sich als eine Entschädigung für die Mühewaltung und Ausgaben der Abgeordneten darstellt.

1) Vgl. Holtzendorff-Bezold, Materialien der deutschen Reichsverfassung S. 135 ff.

stellen würde [2]). Daraufhin wurde der Regierungsentwurf mit großer Majorität wieder hergestellt. Nachdem dann der Artikel in genau gleicher Fassung in die Reichsverfassung (Art. 32) übergegangen war, ist er nach Inhalt und Wortlaut auch in der Folgezeit Gegenstand mannigfacher Abänderungs- bezw. Aufhebungsanträge gewesen, jedoch lange ohne Erfolg. Erst im Jahre 1906 hat die Reichsregierung, weniger unter Aufgabe ihres bisherigen Standpunktes als vielmehr aus der Erkenntnis der veränderten tatsächlichen Lage heraus, dem Drängen des Reichstages nachgegeben und für dessen Mitglieder eine gewisse Schadloshaltung beschlossen. Nach der Abänderung von 1906 lautet der Artikel 32 RV. nunmehr folgendermaßen: „Die Mitglieder des Reichstages dürfen als solche keine Besoldung beziehen, sie erhalten eine Entschädigung nach Maßgabe des Gesetzes" [3]).

Nicht Gründe finanzieller Natur, sondern andere schwerwiegendere Bedenken waren es, die die Regierung und die rechtsstehenden Parteien des Reichstags zu ihrer ablehnenden Haltung in der Diätenfrage bestimmten. Der Artikel 32 war, als er im Jahre 1867 von den verbündeten Regierungen in einem Verfassungsentwurfe dem konstituierenden Reichstage vorgelegt wurde, als ein Korrektiv zu den vermuteten Mängeln des zu gleicher Zeit dem Volke gewährten, noch unerprobten, allgemeinen direkten geheimen Wahlrechts gedacht. Durch die Einführung dieses „demokratischsten aller Wahlsysteme" würde,

---

2) Welche Bedeutung die verbündeten Regierungen der Diätenlosigkeit beimaßen, kann man am besten daraus erkennen, daß sie zu gunsten derselben in die vom Reichstag verlangte geheime Stimmabgabe und die Wählbarkeit der Beamten einwilligten.

3) Dieses Gesetz, nach dem sich Art und Umfang der Entschädigung bestimmt, erging am gleichen Tage. (Gesetz v. 21. Mai 1906).

so mutmaßte der Bundeskommissar Graf von Bismarck folgerichtig, der Progressive radikaler Elemente in der Volksvertretung erhebliche Förderung zuteil werden. Der Zuzug von Vertretern extremster fortschrittlicher Parteien zum Parlamente würde als unliebsame Begleiterscheinung dieses populären Wahlrechts bald staatsgefährdende Dimensionen annehmen, wenn es nicht gelänge, ein Correlat zu schaffen, das diese von der Einführung des allgemeinen Wahlrechts ausgehenden politischen Reflexe zu paralysieren geeignet wäre [4]). Ein solches Remedium meinte er in dem strikten Verbote der Gewährung von Diäten an Reichstagsmitglieder in irgendwelcher Form gefunden zu haben. Denn durch dieses Verbot der Schadloshaltung der Abgeordneten für ihre Tätigkeit im Parlamente würden mit Wahrscheinlichkeit Cautelen dafür geschaffen werden, daß in der Hauptsache nur Personen in pekuniär günstiger Position in den Reichstag gewählt werden würden, eine äußerliche Eigenschaft, aus der man im allgemeinen auf eine loyale Gesinnung des Betreffenden mit Recht schließen zu dürfen meinte [5]). Weiter war die Festsetzung für Diätenlosigkeit gedacht als eine Compelle zu kurzen Sitzungsperioden, als eine Vorbeugung

---

4) Tatsächlich wird bei dem allgemeinen Stimmrecht, wenn es zugleich mit dem gleichen Stimmrecht verbunden ist, weder die politische Einsicht, noch die Tüchtigkeit der Gesinnung beachtet; vielmehr wird hierdurch der rohen und unerfahrenen, aber zahlreicheren Masse — man denkt unwillkürlich an die Plebecula des Horaz — eine bedenkliche Macht über die gebildeten Klassen der Gesellschaft eingeräumt und so bedroht die „Quantität die bessere Qualität"; vgl. hierzu Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, S. 58—59. Sehr gut auch die Bemerkung von Treitschke, Politik, II. Bd. S. 199: Das gleiche allgemeine Stimmrecht in seiner unbestimmten Ausdehnung habe nur den einen Vorzug, daß es geeignet sei, „den äußersten radikalen politischen Wahnsinn gleichsam homöopatisch zu heilen".

5) Vgl. Dambitsch, Die Verfassung des deutschen Reichs, S. 473.

gegen das Entstehen eines Berufsparlamentariertums [6]) [7]), das im Falle seines Überwiegens auf die nationale Bedeutung des Reichstages und seinen Beruf als Volksvertretung von schädlichster Einwirkung sein würde. Nur Männer, die in enger Fühlung mit der großen Masse der Wähler stehen — und das wird bei Berufsparlamentariern in der Regel nicht der Fall sein —, und die die Vertretung ihrer Wähler im Parlamente als ein hohes Ehrenamt betrachten, dem Opfer zu bringen sie gern bereit wären, sollten in den Reichstag einziehen; die Zucht einer Spezies von Abgeordneten, die aus der Parlamentszugehörigkeit Kapital schlagen will, und die hieraus von selbst resultierende Mandatsschleicherei sollte vermieden werden; solche Volksfreunde sollten ferngehalten werden, „deren Volksfreundschaft nur darin besteht, daß sie versicherten, es wohl zu meinen mit dem Volke und diesen Versicherungen nachzukommen suchten nicht auf ihre Kosten" [8]).

Schließlich wurde von den Gegnern der Diäten mit Recht geltend gemacht, daß ein auch nur einigermaßen gerechter Ausgleich durch die Diäten nicht geschaffen werden könnte, da die großen pekuniären Opfer, die mancher der Stellung als Reichstagsabgeordneter zu bringen gezwungen wäre, in keinem Verhältnis zu der geringen Höhe der Diäten stehen würde.

Diese die verbündeten Regierungen bei dem Zustandekommen der Verfassung des Norddeutschen Bundes und auch späterhin zu kategorischer Verneinung vermittelnder Vorschläge be-

6) Vgl. v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung, S. 141 und Rede des Fürsten Bismarck vom 26. November 1884, Stenogr. Bericht S. 30.

7) Wie es z. B. in Österreich vorkommt.

8) Abgeordneter v. Brünneck bei Holtzendorff-Bezold, Materialien, Bd. II S. 138.

stimmenden Momente haben jedoch infolge einer den Erwartungen der Regierung nicht entsprechenden Entwicklung des parlamentarischen Lebens an Überzeugungskraft verloren. Die Diätenlosigkeit hat die Funktion eines Sicherheitsventils für die präsumierten sozialistischen Begleiterscheinungen des allgemeinen Wahlrechts, wie nach den politischen Erfahrungen von über 40 Jahren mit Sicherheit behauptet werden kann, nicht im geringsten erfüllt. Ja man kann sagen, daß das Diätenverbot, wie es der Artikel in seiner Fassung vor dem Jahre 1906 ausdrückte, bei der relativen Gleichgültigkeit der bürgerlichen Parteien gegenüber dem zielbewußten und skrupellosen Vorgehen der Sozialdemokratie geradezu geeignet war, die umstürzlerischen Bestrebungen der letzteren zu fördern, statt zu hemmen. Und dies aus folgendem Grunde: Während die bürgerlichen Parteien dem politischen Kampf mit ehrlichen Mitteln fochten, gelang es der Sozialdemokratie durch ihre verhetzende Agitation, der kein Mittel zu schlecht war, nur allzu bald, eine große, immer mehr anwachsende Schar um sich zu sammeln. Durch trügerische Vorspiegelungen und unerfüllbare Versprechungen erreichten sie es, unter Ausnützung der größten menschlichen Schwäche, der Unzufriedenheit, nicht nur daß viele für die sozialdemokratischen Kandidaten ihre Stimmen abgaben, sondern auch, daß dieselben willig ihre sauer verdienten Groschen zur Förderung der sozialistischen Ideen hergaben. Dieser, die bürgerlichen Parteien im höchsten Maße beschämende Opfersinn hatte zur Folge, daß sich die sozialdemokratischen Kassen füllten und die Organisation über Geldmittel verfügte, die die der bürgerlichen Parteien bei weitem übertrafen. Hierzu kam noch, daß sich der Umsturzpartei allmählich kapitalkräftigere Elemente anschlossen, teils aus kluger Berechnung, teils aus politischem Ehrgeiz. Daß letztere große

Geldopfer nicht scheuten, um in der Partei zu Macht und Ansehen zu gelangen, liegt auf der Hand. Die Geldmittel konnte die Sozialdemokratie teilweise dazu verwenden, ihre minderbegüterten Abgeordneten, die den mit dem Aufenthalt in der Residenz verbundenen Aufwand nicht tragen konnten, pekuniär zu unterstützen. Auch war sie dadurch in die Lage versetzt, aus der Schar ihrer Anhänger die redegewandtesten und für ihre Zwecke am besten passendsten nach Belieben auszusuchen. Außerdem war die Aussicht auf diese Prämie für viele ein Ansporn zur eifrigsten agitatorischen Tätigkeit und ein Grund zum Übertritt zur sozialdemokratischen Partei.

Ihrem Beispiel versuchte die Fortschrittspartei zu folgen, die am 17. Februar 1881 beschloß, den Reichstagsabgeordneten ihrer Partei mit Ausnahme derjenigen, welche in Berlin oder in dessen nächster Umgebung ständig wohnten, grundsätzlich und ohne Rücksicht auf ihre Vermögensverhältnisse eine Summe von mindestens 500 Mark für jede Reichstagssitzung als Ersatz barer Auslagen zuzusichern. Diese Summe wäre zweifellos noch erhöht worden, wenn die Fortschrittspartei über größere Geldmittel verfügt hätte. Die anderen bürgerlichen Parteien schlossen sich diesem Vorgehen zum Teil garnicht, zum Teil erst später an, vielleicht zu ihrem Schaden. Sie hielten jedoch eine Unterstützung ihrer Reichstagsabgeordneten aus privaten Mitteln oder Mitteln der Partei als gegen die Bestimmung des Artikels 32 RV. verstoßend für unzulässig [9]. Infolgedessen waren gerade die radikalen politischen Parteien durch die Versagung von Diäten in der Auswahl ihrer Wahlkandidaten nicht beschränkt, während hingegen die gemäßigten politischen Par-

9) Ob dies tatsächlich der Fall war, wird weiter unten näher zu untersuchen sein.

teien durch das Verbot in der zweckgemäßen Bestellung von Kandidaten behindert wurden. Man hatte also genau das Gegenteil dessen erreicht, was man bei der Einfügung des Artikels in die Verfassung beabsichtigt hatte. Noch viele andere Gründe waren es, die die Reichsregierung bewogen, sich allmählich dem Standpunkt der überwiegenden Majorität des Reichstags zu nähern. Die Sessionen, deren Dauer durch das Diätenverbot auf das notwendige Minimum reduziert werden sollte, hatten auch unter der Herrschaft des Artikels 32 RV. eine unerwünschte Ausdehnung gewonnen und damit zum Teil die Prädisposition zu dem vom preußischen Staatsminister Graf zu Eulenburg in der Reichstagssitzung vom 15. April 1867 mit Recht so verrufenen Berufsparlamentariertums geschaffen. Vor allem Dingen hoffte man durch die Gewährung von Diäten in Gestalt von Anwesenheitsgeldern die fortwährende, fast chronisch gewordene, Beschlußunfähigkeit des Reichstags zu heben. Kam es doch vor, daß weit entfernt wohnende Mitglieder nur zwei bis dreimal während der ganzen Session im Reichstag erschienen![10]) Von Seiten des Reichstages waren im Laufe der Jahre nicht weniger als vierzehn Beschlüsse gefaßt, die auf die Änderung des Artikels zielten. Was lag da näher, als daß die Regierung, angewiesen auf ein harmonisches Zusammenarbeiten mit der Volksvertretung, in der Erkenntnis der teilweisen Haltlosigkeit ihrer Motive dem stets an Energie zunehmenden Drängen des Reichstags nachgab und ihr Prinzip der Diätenlosigkeit der Volksvertretung auf ein mit ihren Interessen kompatibeles Maß beschränkte? Hatte sie doch selbst schon die Notwendigkeit der Durchbrechung ihres Grundsatzes verschiedentlich anerkennen

10) Vgl. Rede des Abgeordneten v. Karrdorff in der Sitzung v. 15. Mai 1906. Stenogr. Bericht S. 3199.

und durch Ausnahmebestimmungen in verschiedenen Formen eine Abweichung von der Vorschrift billigen müssen! So wurde auf Grund des Reichsgesetzes vom 20. Februar 1876 die Bewilligung von Entschädigungen an die Mitglieder der Kommission zur Vorberatung der Reichsjustizgesetze unter Berücksichtigung dessen, daß die Kommission ihre Tätigkeit in dem zwischen den Sitzungsperioden gelegenen Zeitraum fortsetzen mußte, angeordnet. Noch weiter ging das Gesetz vom 20. Juni 1902, das den Mitgliedern der zur Vorberatung des Entwurfs eines Zolltarifgesetzes bestellten Kommissionen eine Vergütung für die Teilnahme an den Kommissionssitzungen, die während der Unterbrechung der Plenarverhandlungen stattfanden, zusprach. Und was stellt schließlich die Gewährung freier Eisenbahnfahrt an die Abgeordneten, die durch das Gesetz vom 18. Februar 1874 in breitester Form gegeben, durch den Bundesratsbeschluß vom 13. November 1884 allerdings auf die Strecke zwischen dem Wohnort des Abgeordneten und Berlin beschränkt wurde, anderes dar, als eine Ersatzleistung an die Reichstagsmitglieder für die mit ihrer Funktion als Abgeordneter verbundenen Inpensen! [11]) Diese Umstände insgesamt erwägend, widerstand die Regierung nicht länger den Forderungen des Reichstages und gab ihre Zustimmung zu der Gewährung von Diäten an die Reichstagsmitglieder nach Maßgabe eines gleichzeitig zu erlassenden Gesetzes.

Diesen Entschluß der Regierung würde man bedauern müssen, wenn die Diätenlosigkeit auf die Zusammensetzung der Volksvertretung tatsächlich den von den verbündeten Regierungen und den Rechtsparteien erhofften günstigen Einfluß aus-

---

11) Allerdings kann man die Eisenbahnfahrt nicht, wie die Zahlung der Tagesgelder, als eine öffentlich rechtliche Alimentation hinstellen.

geübt hätte. Da dies aber nicht der Fall gewesen ist, und der Artikel 32 RV., wie ich oben ausgeführt habe, in seiner alten Fassung eher geeignet war, der Sozialdemokratie Vorschub zu leisten, so kann man, da sich auch die anderen für die Diätenlosigkeit sprechenden Gründe teilweise nicht als stichhaltig erwiesen haben, die Einführung von Diäten nur mit Genugtuung begrüßen. Denn wenn es auch im Staatsinteresse liegt, daß das Amt eines Volksvertreters als ein Ehrenamt angesehen wird, und nicht etwa als ein Spekulationsobjekt für mehr oder minder unlautere Persönlichkeiten dient, so darf andererseits nicht verkannt werden, daß eine mäßige Schadloshaltung durchaus am Platze ist. Sind doch Abgeordnete nicht selten genötigt, fern von ihrem Wohnorte am Sitze des Parlaments zu leben, wodurch sie leicht eine finanzielle Einbuße erleiden können, der ihre wirtschaftlichen Verhältnisse auf die Dauer nicht gewachsen sind [12]). Auch darf man nicht verkennen, daß Intelligenz und Geldbeutel nicht immer vereint sind, und daß man auch dem Vermögenslosen, aber geistig hervorragenden Bürger in die Lage versetzen soll, seine Fähigkeiten dem Reiche dienstbar zu machen.

Wir haben oben auf Seite 18 die Frage unentschieden gelassen, ob der Artikel 32 RV. in seiner alten Fassung die Zahlung von Parteidiäten zuließ oder nicht. Die Erörterung dieser Frage, die innerhalb der Literatur und Rechtsprechung zu Meinungsverschiedenheiten Anlaß gegeben hat, dürfte auch heute nach Abänderung des Artikels durch Reichsgesetz vom 21. Mai 1906 nicht müßig geworden sein. Um sie zu entscheiden, ist eine

12) Vgl. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht. Hier auch die Bemerkung über die Berechtigung der Diätenlosigkeit bei den englischen Parlamentsmitgliedern.

genaue Interpretation des Artikels 32 RV. erforderlich. Der erste Satz des Artikels in seiner Neufassung lautet: „Die Mitglieder des Reichstags dürfen als solche keine Besoldung beziehen."

Laband gibt dem in diesem Satze des Artikels enthaltenen Verbote eine Deutung, die unseres Erachtens allzu umfassend und mit dem Sprachgebrauche nicht in Einklang zu bringen ist: „Den Mitgliedern des Reichstages ist es verboten, als solche eine Besoldung zu beziehen ..... Der Ausdruck „Besoldung" kann selbstverständlich nicht in dem Sinne des Beamtenrechts verstanden werden, denn die Reichstagsmitglieder sind nicht Beamte und stehen zu niemanden in einem Dienstverhältnisse. Unter Besoldung ist vielmehr jede Vermögenszuwendung zu verstehen, welche jemandem dafür gewährt wird, daß er Mitglied des Reichstags ist, ohne Unterschied, ob diese Zuwendung in periodisch sich erneuernden Zahlungen oder in einer einmaligen Dotation besteht, und ob sie in Geld oder anderen Wertobjekten gewährt wird. Das Verbot umfaßt alle Vermögenszuwendungen"[13]). Derselben Ansicht ist Dambitsch, der aber das Verbot der Gewährung von Zuwendung aus privaten Mitteln auch noch auf den Umstand zurückgeführt wissen will, daß dem Abgeordneten eine Entschädigung aus öffentlichen Mitteln gewährt wird[14]).

Abgesehen davon, daß dem Worte „Besoldung" im gewöhnlichen Sprachgebrauch eine so umfassende Bedeutung, wie sie ihm Laband beimißt, keinesfalls zukommt, ist auch unter Berücksichtigung dessen, daß bei der grammatischen Interpretation eines Gesetzes Bezug genommen werden muß auf die Be-

13) Laband, Deutsches Staatsrecht, 5. Auflage Seite 361.
14) Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reiches, S. 76.

deutung der Worte in dem Kreise der sie einschließenden Gesetzgebung[15]), die Möglichkeit nicht vorhanden, unter „Besoldung" [16]) etwas anderes zu verstehen, als eine — regelmäßig — periodisch sich erneuernde Remuneration für irgendwelche Leistungen, in Ansehung welcher der Dotationsempfänger zum Geber in dem Verhältnis der Subordination steht[17]). Dieser Auffassung kommt auch das Oberlandesgericht Königsberg nahe, wenn es in dem Urteile vom 14. April 1886[18]), nachdem die Frage aufgeworfen war, ob der eine oder der andere der gebrauchten Ausdrücke (Besoldung, Entschädigung) nur von Zahlungen aus öffentlichen Mitteln verstanden werden könne, konzediert: „Mag dies nun auch von dem Ausdrucke ‚Besoldung' gelten. . . . ."

Dieser beschränkte Gebrauch des Wortes „Besoldung" läßt demnach die Annahme eines durch den ersten Satz des Artikels 32 begründeten Verbotes von Zuwendungen jeglicher Art an Abgeordnete für ihre parlamentarische Tätigkeit nicht zu. Der erste Satz des fraglichen Artikels vermag vielmehr nur Vergütungen aus öffentlichen Mitteln und aus Mitteln von Organisationen, die zum Empfänger in dem für die Anwendung

15) Vgl. Kohler, Über die Interpretation von Gesetzen in Gruchots Zeitschrift 1886, Bd. 13 S. 33.

16) Das Stammwort „Sold" ist wohl auch niemals als Vergütung für eine einmalige Leistung gebraucht worden, sondern als Äquivalent für die Tätigkeit in einem mehr oder minder dauernden Dienstverhältnis. Vergleiche hierzu auch Schröder, Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte 1889, S. 789, Brunner, Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte 1903, S. 270. Dafür spricht auch die Etymologie des Wortes: Sold von solidus, einer Münze, welche Alexander Severus den Truppen auszahlte.

17) Vgl. auch Hubrich, Die Diätenfrage im Reichstage und das allgemeine Wahlrecht, S. 4: „Besoldung" das ist eine nach der Art eines Gehalts fixierte dauernde Einnahme".

18) Hirths Annalen 1886, S. 626, Entscheidung des Oberlandesgerichts Königsberg vom 14. April 1886.

des Wortes „Besoldung" als erforderlich gefundenen Verhältnisse stehen, zum Gegenstand des Verbotes zu machen.

Ein Interdikt, das die Gewährung von Subsidien an Abgeordnete auch aus privaten Quellen umfaßt, läßt sich erst aus einer logischen, den Willen des Gesetzgebers beachtenden Interpretation der zweiten im Artikel 32 enthaltenen Bestimmung gewinnen. Zu diesem Zwecke wird ein Zurückgehen auf Wortlaut und Sinn der alten Fassung des Artikels 32 RV. erforderlich. „Die Mitglieder des Reichstags dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen." Hier ist nun kurz zu untersuchen, ob aus dieser Bestimmung ein Verbot herausgeschält werden kann, welches sich auf die Zuwendung an Abgeordnete, auch aus privaten Mitteln erstreckt. Die Meinungen hierüber gehen auseinander, doch steht der weitaus größere Teil von den die Streitfrage behandelnden staatsrechtlichen Schriftstellern auf dem Standpunkte, daß alle, also auch die privaten Zuwendungen, die ein Abgeordneter in seiner Eigenschaft als solcher erhält, von dem Verbote umfaßt werden. Als Vertreter dieser Meinung nenne ich außer Laband[19]) Zorn[20]), Jagemann[21]), Arndt[22]), von Martitz[23]), von Mohl[24])[25]). Um deren Standpunkt einnehmen zu können, bedarf es aber bei dem Wortlaute des Artikels in seiner alten Form nicht der sprach-

---

19) Laband (4. Aufl.) I. Bd. S. 335 ff.

20) Zorn a. a. O. S. 234.

21) v. Jagemann a. a. O. S. 141.

22) Arndt a. a. A. 3. 144.

23) v. Martitz a. a. O. S. 78.

24) v. Mohl a. a. O. S. 368.

25) Neuerdings hat sich auch v. Seydel a. a. O. S. 368 dieser Ansicht angeschlossen. Anderer Meinung sind nur Thudichum a. a. O. S. 208; v. Rönne, Staatsrecht des deutschen Reiches, Bd. I S. 279 ff.; Max Joël a. a. O. S. 612 — vgl. hierzu Seite 27 Anm. 33.

technischen Spekulation mit dem Ausdruck „Besoldung“, sondern, soweit der Wortlaut in Betracht kommt, können sich genannte Schriftsteller auf das Wort „Entschädigung“ stützen. In Ansehung dessen ist nicht zu leugnen, daß die Anwendung auch auf Remunerationen privatesten Charakters sehr wohl mit dem Usus in der Gesetzessprache und im Volksmunde übereinstimmt. Diese Ansicht findet eine Stütze nicht nur in der herrschenden Literatur, sondern auch in der Rechtsprechung der höheren Gerichte. So entscheidet das oben erwähnte Urteil des Oberlandesgerichts Königsberg, nachdem es eingeräumt hatte, daß man unter dem Ausdruck „Besoldung“ nur Zahlungen aus öffentlichen Mitteln verstehen könne, „so gilt dies doch keinesfalls von dem Ausdruck „Entschädigung“, welcher in den verschiedensten Bedeutungen im privatrechtlichen Verkehr vorkommt.“ Dem tritt auch das Reichsgericht mit der Entscheidung vom 25. November 1886 bei: „. . . . so bezeichnet das Wort „Entschädigung“ ohne jeden Zweifel jede Gewährung einer Vergütung ohne Rücksicht auf die Bezugsquelle“ [26]). Auch das Studium der Materialien läßt keinen Zweifel an der gewollten Ausdehnung des Entschädigungsverbotes auch auf Ersatzleistungen aus privaten Mitteln aufkommen. Sowohl in der Vorberatung als auch in der Schlußberatung über Artikel 32 (Sitzungen vom 30. März und 15. April 1867) sahen dies die meisten Redner als selbstverständlich an. So sagte z. B. der Abgeordnete Schulze in der Sitzung vom 15. April, nachdem er die Versagung von Diäten als eine Vernichtung und Verkehrung des allgemeinen Wahlrechts bezeichnet hatte: „Dies ist doppelt der Fall, weil man nicht nur die Nichtzahlung der Diäten aus Staatsmitteln verlangt, sondern weil man auch ein

---

26) RGZ. Bd. 16 S. 92.

Verbot hinzufügt, daß dergleichen aus Privatmitteln den Abgeordneten gewährt werden dürfe" [27]). Andere Redner wie der Abgeordnete Dr. Rée warnten davor, ein Gesetz anzunehmen, das man so leicht umgehen könne [28]). Beweisend ist vor allem, daß diese Redner mit ihrer Ansicht auf keiner Seite des Hauses Widerspruch erweckten, das wohl sonst sicherlich der Fall gewesen wäre. Nur der nationalliberale Parteiführer von Bennigsen erklärte, die Vorlage der Regierung „ihrem Sinne nach so aufzufassen, daß durch dieselbe das Zahlen einer Entschädigung an einen Abgeordneten nicht ausgeschlossen werden sollte." Er hielt eine Erklärung hierüber von Seiten des Vorsitzenden der Bundeskommissarien für wünschenswert [29]).

Diese von von Bennigsen gewünschte Erklärung gab Graf Bismarck erst in der nächsten Sitzung bei ganz anderer Gelegenheit. Sie lautet folgendermaßen: „Ich habe in den Verfassungsentwurf nichts hineinzuinterpretieren, was nicht darin steht; und meines Erachtens steht das darin, und liegt in der gesamten Lage unserer Gesetzgebung, daß die Regierung ohne eine strafgesetzliche Unterlage nur denen etwas verbieten könne, denen sie überhaupt zu befehlen haben" [30]). Diese Worte des Grafen Bismarck haben zu Mißverständnissen Anlaß gegeben. Man hat sie dahin gedeutet, daß nach der Ansicht der verbündeten Regierungen, — deren Meinung Graf Bismarck als Vorsitzender der Bundeskommissarien ja vertrat — die Gewährung von Entschädigungen an Reichstagsabgeordnete aus anderen als Reichs- oder Staatsmitteln völlig zulässig sei [31]).

27) Stenogr. Bericht 1867 S. 472.
28) Stenogr. Bericht 1867 S. 706.
29) Stenogr. Bericht S. 709.
30) Stenogr. Bericht S. 727.
31) So z. B. M. Joël a. a. O. S. 611 ff.

Diese Ansicht ist meines Erachtens zu verwerfen. Graf Bismarck hat damit, wie schon aus den Worten meines Erachtens hervorgeht, nur seine persönliche Meinung und ferner nichts anderes sagen wollen, als daß eine strafrechtliche Verfolgung bei der Annahme von Diäten ausgeschlossen sei [32]. Außerdem ist diese Äußerung meines Erachtens nicht die Bedeutung beizumessen, die ihr oft beigelegt wird [33]. Sie erfolgte, wie schon hervorgehoben, bei ganz anderer Gelegenheit, nämlich bei der Schlußberatung über Artikel 60 RV.; auch hatte Bismarck noch am Tage vorher erklärt, durch die parlamentarischen Kämpfe der letzten Wochen körperlich derart mitgenommen zu sein, daß er nur noch mit Mühe den Verhandlungen folgen könne. Zu beachten ist ferner noch eine Erklärung des Grafen Bismarck in der Sitzung vom 30. März 1867, in der er hervorhob, daß sich die verbündeten Regierungen auf keinen Fall auf eine Bewilligung oder „Zulassung" von Diäten einlassen könnten. Durch den Ausdruck „Zulassung" wollte er meines Erachtens die Ansicht seines Vorredners zurückweisen, der bemerkt hatte, daß die Wählerschaft unter Umgehung des Gesetzes dem Abgeordneten hinterher ein Geschenk machen könne. Immerhin ist sehr zu bedauern, daß auf Anfrage des Abgeordneten von Bennigsen von Seiten Bismarcks keine klare, alle Zweifel für die Zukunft beseitigende Erklärung erfolgt ist. Aus dem Fehlen einer solchen läßt sich auch die in späteren Sessionen häufig wiederkehrende Ansicht von Reichstagsabgeordneten erklären, wonach Parteidiäten zulässig seien [34]. Von vielen Abgeordneten

---

32) Ebenso Arndt, Staatsrecht des Deutschen Reichs, S. 144.

33) Grade diese Erklärung Bismarcks ist es hauptsächlich, durch die Joël und Thudichum Parteidiäten und private Zuwendungen für zulässig erklären.

34) Stenogr. Bericht 1873 S. 79, 1884/85 S. 17.

ist dieses „Auskunftsmittel" jedoch als politisch und moralisch bedenklich bezeichnet worden, und selbst der sozialdemokratische Abgeordnete Foersterling erklärte im Jahre 1869, als die Verhandlungen betreffs des Artikels 32 RV. noch in frischer Erinnerung waren: „und wenn wir solidarisch eintreten wollen für unsere Genossen, so sagt das Gesetz: Besoldung und Entschädigung dürfen die Abgeordneten nicht annehmen."

Nicht zu verkennen ist ferner, daß, wenn Parteidiäten und private Zuwendungen mit dem im Artikel 32 RV. enthaltenen Verbote in Einklang zu bringen wären, der Artikel vollkommen seinen Zweck verfehlt hätte. Denn daß die geringen Ersparnisse, die das Reich durch die Nichtzahlung von Diäten machen würde, nicht im geringsten der Grund dazu waren, der die Reichsregierung und einen großen Teil des Reichstags zu ihrem starren Festhalten an der Diätenlosigkeit bewog, wird durch die oben (S. 14 ff.) angeführten zahlreichen zur Diätenlosigkeit bestimmenden Gründe zur Genüge bewiesen. Hauptzweck des Art. 32 RV. war vielmehr: das Fernhalten von Demagogen. Daß man dies nicht erreichte, wenn man zwar einerseits die Zahlung von Diäten aus öffentlichen Mitteln verbot, dieselbe jedoch aus privaten Mitteln und Mitteln der Partei zuließ, dürfte einleuchten. Der Artikel in seiner alten Fassung bedeutet demnach unbedingt den absoluten gesetzlichen Ausschluß von Diäten und anderen Remunerationen für Reichstagsabgeordnete [35]).

In der Neufassung des Artikels treffen wir den ersten Teil der Verbots wieder unverändert an; die Zahlung von Diäten an Abgeordnete aus öffentlichen Mitteln ist also, abgesehen von der durch das Gesetz bestimmten Kasse, nach wie vor untersagt.

---

35) Die von Seiten der Sozialdemokratie und der fortschrittlichen Volkspartei erfolgte Zahlung von Parteidiäten war also gesetzwidrig.

Das Wort „Entschädigung" aber, daß die Zuwendung von privater Seite miteinbegriff, ist aus dem das Verbot enthaltenen Satze verschwunden. Und es erscheint nur in dem eine Gewährung gebenden Satze: „Sie enthalten eine Entschädigung nach Maßgabe des Gesetzes." Hier ist nun zu prüfen, ob dieser Satz trotz seiner positiven Fassung nicht sekundär ein Verbot bedeutet. Daß dieser Teil des Artikels nicht nur ein Hinweis auf das Diätengesetz ist, sondern daß aus ihm ein entschiedenes Interdikt spricht, das wird meines Erachtens aus der ganzen Entwicklung der Diätenfrage, aus der Stellung, die die Regierung dieser Frage gegenüber von Anfang an eingenommen hat, und nicht zuletzt aus den Gründen, welche die Regierung zur Beschränkung ihres vorher absoluten Verbotes bewogen, zur Evidenz erwiesen.

Noch ein anderer Umstand scheint mir jedoch gebieterisch den Ausschluß von Parteidiäten und von Zuwendungen aus privaten Mitteln zu fordern, nämlich die von der Reichsverfassung gewollte absolute politische Unabhängigkeit der Abgeordneten. Denn was will der Artikel 29 RV., wonach die Mitglieder des Reichstags Vertreter des gesamten Volks und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden sind, anderes besagen, als daß die Abgeordneten ihr Amt unabhängig von den Parteiwillen, von ihrer Wählerschaft und den Einflußbestrebungen einzelner ausüben sollen! Daß diese Unabhängigkeit im höchsten Maße gefährdet sein würde, wenn die Abgeordneten aus allen möglichen Quellen Geldmittel erhalten würden, und daß dadurch Bestechungen -- man denke nur an die Zustände der Vereinigten Staaten von Nordamerika — Tür und Tor geöffnet werden würde, dürfte wohl kaum zweifelhaft sein. So würde z. B. die Zahlung von Parteidiäten ein in

vielen Fällen unfehlbares Mittel sein, um die Abgeordneten zu zwingen, unter Unterdrückung ihrer eigenen politischen Überzeugung stets im Sinne ihres Brotherrn, d. h. ihrer Partei, parlamentarisch zu wirken.

Man kann daher dem Abgeordneten von Stauffenberg nur zustimmen, der in der Sitzung vom 17. März 1883 ausführte: „Jeder Wähler, der auch nur den kleinsten Beitrag zusteuert, um die Diäten des Abgeordneten zu bezahlen, habe das Gefühl, daß derselbe ein persönlicher, von ihm bezahlter Mandatar sei, und noch viel schlimmer sei es, wenn die Partei die Diäten bezahlt: Dann verkaufe sich der Abgeordnete durch die Annahme eines Mandats gewissermaßen an die Partei."

Aus diesen Gründen besteht für mich kein Zweifel, daß der Satz „Sie erhalten eine Entschädigung nach Maßgabe des Gesetzes" eine absolute Regelung des Diätenbezuges bilden soll, daß er den strikten Ausschluß andersartiger Ersatzleistungen in sich faßt, ja daß er summa summarum nichts anderes repräsentiert, als das Entschädigungsverbot des alten Artikels, das in seiner neuen Form eine Konzession, aber auch nur die eine, den Abgeordneten macht, nämlich den Bezug von gesetzlich bestimmten Entschädigungen aus der Reichskasse. Denn es wird wohl von keiner Seite nach diesen Ausführungen behauptet werden können, daß die Regierung mehr von ihrem Standpunkt bei der Neuregelung des Diätenartikels hätte aufgeben wollen, als wozu sie die Erkenntnis von der inneren Unhaltbarkeit ihres Prinzips zwang. Und daß dieses Prinzip in bezug auf Parteidiäten und Privatentschädigung nach wie vor auf ausreichend logischer Basis fußt, das zu beweisen, dürfte sich nach dem Gesagten ohne weiteres erübrigen.

So und auf keinem anderen Wege kann man meines Er-

achtens zu der Gesetzesdeutung gelangen, daß, wie durch den Artikel 32 in alter Fassung, so auch durch dessen Ersatzbestimmung Privat- und Parteidiäten ausgeschlossen sind, nicht ausdrücklich, sondern durch ein stillschweigendes Verbot.

Weiter ist bei der Interpretation des Artikels auf die Bedeutung des Zusatzes „als solche" Wert zu legen. Es bedarf wohl keines Beweises, daß durch den Artikel 32 nicht jede Zuwendung, die einem Reichstagsmitgliede, sei es auch in Veranlassung der durch diese Stellung verursachten Vermögensopfer gemacht wird, unter die Vorschrift des Artikels 32 fällt [36]). Es kommt vielmehr, wie das Reichsgericht bemerkt [37]), bei der Entscheidung der Frage, ob die Zuwendung dem Abgeordneten als solchem gemacht ist, lediglich auf die von dem Willen der Beteiligten abhängende Bestimmung der Gabe an; und somit ist zweifellos, daß durch den Wortlaut des Artikels den Mitgliedern des Reichstages die Annahme nur von solchen Zuwendungen verboten wird," welche nach der erkennbaren Absicht der Geber als Vergütung, bezw. Schadloshaltung für die Abgeordnetentätigkeit und die mit derselben verknüpften Vermögensaufwendungen zu dienen bestimmt sind, und daher zu diesem materiell, wenn auch nicht notwendig in streng juristischem Sinne — in dem Verhältnis von Leistung und Gegenleistung nach dem Satze do ut facias stehen."

Es würde daher auch nicht gegen die Bestimmung des Artikels 32 RV. verstoßen, wenn z. B. die Parteigenossen oder Wähler hinterher nach bereits beendeter parlamentarischer Tätigkeit des Abgeordneten in Anerkennung seines Wirkens

36) Vgl. Hubrich, Die Diätenfrage im Reichstage und das allgemeine Wahlrecht, S. 4.

37) RGZ. a. a. O. S. 92.

eine Entschädigung desselben beschließen, da hier die schon abgeschlossene Tätigkeit des Abgeordneten nur das M o t i v für die Zahlung sein würde [38]).

Wie nun aber dann, wenn jemand aus Wohlwollen oder Freundschaft es einem anderen ermöglicht, die mit dem Reichstagsmandate verbundenen finanziellen Aufwendungen zu tragen, ohne daß letzterer durch das Aufgeben seiner Berufstätigkeit irgendwelchen wirtschaftlichen Nachteil hat; wenn also z B. ein reicher Mann seinem jungen, politisch interessierten, intelligenten und tüchtigen Freunde die Zusicherung macht, er wolle ihm für den Fall seiner Wahl zum Reichstagsabgeordneten jährlich eine bestimmte Summe geben, die ihn aller Nahrungssorgen überhebe, letzterer auch dieses Versprechen annimmt, und hinterher tatsächlich zum Abgeordneten gewählt wird? Zweifellos ist es, daß in solchem Falle zunächst nur ein Versprechen vorliegt, daß eine reale Zuwendung erst in dem Augenblicke Platz greifen würde, wenn der Kandidat wirklich zum Abgeordneten gewählt wird, bezw. sein Mandat ausübt. So würde er also in seiner Eigenschaft als Reichstagsabgeordneter eine Zuwendung von privater Seite erhalten und lediglich von diesem Gesichtspunkte aus betrachtet, wäre eine solche Zuwendung verboten. Aber da dieses Verbot doch nur an Fälle anknüpft, in denen die Leistung des einen sich als Äquivalent für die Leistung des anderen darstellt, solch ein „synallagmatischer Vertrag" aber aus dem Tatbestande unseres Falles sich nicht ergibt, halten wir eine solche Zuwendung nicht für unzulässig. Anders wäre selbstverständlich zu entscheiden, wenn der Geber des Versprechens bezw. der Zuwendende seine Leistung ein für allemal oder von Fall zu Fall davon abhängig machen wollte, daß der Abgeordnete seine

38) Ebenso M. J o ë l a. a. O. S. 614.

Stellungnahme im Parlament in Einklang zu bringen hätte mit den Wünschen und Intentionen seines „Wohltäters."

Die Bestimmung des Artikels 32 charakterisiert sich weiter als ein im öffentlichen Interesse erlassenes, zwingendes Verbotsgesetz, das sich sowohl an den Abgeordneten selbst, wie den etwaigen Geber richtet; denn der Ausdruck „beziehen", der doch den zweiseitigen Akt des Gebens und Nehmens umfaßt, läßt darauf mit Sicherheit schließen, daß der Reichsgesetzgeber den Zuwendenden wie den Zuwendungsempfänger treffen will.

Da aber an die Übertretung des Verbotes genau spezialisierte gesetzliche Folgen nicht geknüpft sind, so erweist sich in soweit der Artikel 32 als lex imperfecta; andererseits zeitigt eine Übertretung seiner Bestimmung, nachdem er Bestandteil des in Deutschland geltenden objektiven Rechts geworden ist, doch in verschiedener Hinsicht rechtlicher Wirkung.

Geschichte und Interpretation des Artikels 85 der Preußischen Verfassungs-Urkunde.

Während die Diätenfrage im deutschen Reichstag zu den hitzigsten und langwierigsten parlamentarischen Verhandlungen Anlaß gegeben hat, während man ihr hier eine solche Bedeutung beilegte, daß sie das Zustandekommen der Verfassung ernstlich in Frage stellen konnte, hat dieselbe im Preußischen Abgeordnetenhause nur eine sehr untergeordnete Rolle gespielt. Den Grund hat dies, wie wir gesehen haben, in der gänzlichen Verschiedenheit der beiden Wahlrechte. Denn wenn man sich im Norddeutschen Reichstag für ein dem preußischen ähnliches Wahlrecht entschieden hätte, so würden die verbündeten Re-

gierungen sicherlich kein Bedenken getragen haben, Diäten zu bewilligen. Das preußische Dreiklassenwahlrecht bietet dagegen die sichere Gewähr dafür, daß sozialistische, regierungsfeindliche Elemente nie die Oberhand gewinnen. Die preußische Regierung hat daher von vorneherein kein Bedenken getragen, dem Beispiel der übrigen deutschen Staaten zu folgen und den Volksvertretern eine mäßige Entschädigung zuzubilligen.

Der die Diätenfrage der Preußischen Abgeordneten regelnde Artikel 85 der Preußischen Verfassungsurkunde lautet: „Die Mitglieder der Zweiten Kammer erhalten aus der Staatskasse Reisekosten und Diäten nach Maßgabe des Gesetzes. Ein Verzicht hierauf ist unstatthaft."

Dieser Artikel ist wörtlich dem Artikel 80 des Entwurfs der Verfassungskommission der Nationalversammlung entnommen worden [1]). Bei der Revision der Verfassung ist der Artikel nicht abgeändert worden. Die Erste Kammer beschloß zwar eine Abänderung insoweit vorzunehmen, daß die am Sitz der Kammer wohnenden Abgeordneten keine Diäten erhalten sollten [2]). Diese Abänderung fand jedoch nicht die Zustimmung der Zweiten Kammer, die es für unangemessen hielt, in das Staatsgrundgesetz eine so sehr in das Detail gehende nur wenige Personen betreffende Bestimmung aufzunehmen, und die der Ansicht war, daß die Gleichstellung aller Abgeordneten wichtiger sei, als die durch jene Beschränkung zu erzielende geringe Ersparnis. In der Folgezeit ist sowohl in der Ersten als auch in der Zweiten Kammer der Antrag auf Aufhebung des Artikels 85

---

1) Vgl. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, S. 387.

2) Eine solche Bestimmung findet sich z. B. in den Verfassungen von Bayern (Wahlgesetz v. 4. Juni 1848 Art. 30; Württemberg, Verfassungsurkunde § 194) und Belgien, Verfassungsurkunde Art. 52.

PrVU. gestellt worden. Die Anträge fanden jedoch durchaus keinen Beifall. Die Erste Kammer erklärte sich insbesondere deswegen dagegen, weil dadurch „ein nicht gerechtfertigter Zensus für das passive Wahlrecht eingeführt werden würde.“ Das vorbehaltene Gesetz betreffs die den Abgeordneten zu gewährenden Diäten und Reisekosten kam erst am 30. März 1873 zustande. Bis dahin fand die Zahlung derselben an die Abgeordneten gemäß den Bestimmungen einer Königlichen Verordnung vom 23. Februar 1849 statt. Das Gesetz vom 30. 3. 1873 wurde teilweise durch das Gesetz vom 24. Juli 1876 abgeändert [3]).

Die Frage, ob es mit dem Artikel 85 PrVU. betroffenen Bestimmung in Einklang zu bringen wäre, wenn die preußischen Abgeordneten neben der gesetzlichen Entschädigung auch noch Partei- oder Privatdiäten empfangen würden, ist meines Wissens nie akut geworden. Sicherlich beruht dies in erster Linie auf dem Vorhandensein der gesetzlichen Diäten, fraglos dürfte hierauf aber auch die Zusammensetzung des preußischen Abgeordnetenhauses, dem in weit höherem Maße als dies beim Reichstag der Fall ist, Vertreter der oberen Gesellschaftsklassen angehören, von Einfluß gewesen sein.

Der Wortlaut des Artikels 85 PrVU., vor allen Dingen die zur größeren Betonung an die Spitze gestellten Worte „aus der Staatskasse“ lassen meines Erachtens nur die Deutung zu, daß auch hier die gesetzliche Unterstützung der Abgeordneten die allein gültige sein soll und daß Entschädigungen seitens der Partei oder private zwar nicht ausdrücklich, aber durch ein stillschweigendes Verbot untersagt sind. Diese Ansicht findet eine Stütze in dem Vorhandensein des Artikels 78 PrVU., der eben-

3) Näheres siehe Seite.

so, ja noch in schärferer Weise wie der Artikel 29 RV., die vollkommene politische Unabhängigkeit der Abgeordneten fordert [4]). Daß diese Unabhängigkeit der Abgeordneten im höchsten Maße gefährdet sein würde, wenn dieselben aus allen möglichen Quellen Geldmittel empfangen würden, dieser Beweis dürfte sich nach den obigen Erörterungen erübrigen.

Bevor wir auf die Folgen, die die Überschreitung dieses Verbots nach sich ziehen würde, näher eingehen, müssen wir zunächst noch den Stand der Diäten im Preußischen Herrenhause einer kurzen Untersuchung unterziehen.

Indem durch Artikel 2 des Gesetzes betreffend die Bildung der 1. Kammer vom 7. Mai 1853 aufgehobene Artikel 68 PrVU. heißt es im zweiten Absatz: „Die Mitglieder der Ersten Kammer erhalten weder Reisekosten noch Diäten." Diese Bestimmung ist durch das letztgenannte Gesetz nicht ersetzt worden, so daß heute eine ausdrückliche Regelung des Diätenbezuges seitens der Mitglieder des Herrenhauses fehlt. Aus diesem Grunde sind die von sozialdemokratischer Seite gelegentlich der Beratungen über die Diäten der Reichstagsabgeordneten erhobenen Angriffe, daß die an Herrenhausmitglieder aus Universitäts- oder städtischen Kassen gezahlten Entschädigungen gesetzwidrig seien, als vollkommen grundlos zurückzuweisen. Denn wo kein Verbot ist, kann auch keine Übertretung stattfinden.

Als eine besondere Vergünstigung ist den Herrenhausmitgliedern das Recht zur freien Eisenbahnfahrt zwischen Wohnort und Berlin gewährt worden. Dieses Recht beginnt acht Tage

---

4) Der Artikel 83 PrVU. lautet: „Die Mitglieder beider Kammern sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie stimmen nach ihrer freien Überzeugung und sind an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden.

vor Beginn der Eröffnung des Landtages und erlischt acht Tage nach Schluß desselben [5]).

III. Die Wirkungen des Verbots.

Nachdem wir nunmehr festgestellt haben, daß es sowohl den Mitgliedern des Reichstags wie denen des Preußischen Abgeordnetenhauses verboten ist, außer der ihnen durch das Gesetz gewährten Entschädigung eine solche von seiten ihrer Partei, ihrer Wählerschaft oder aus anderer Quelle zu beziehen, müssen wir nunmehr untersuchen, welche Folgen an eine Überschreitung dieses Verbotes für den Geber wie für den Empfänger geknüpft sind.

1. In staatsrechtlicher Beziehung.

Gemäß dem Artikel 19 RV. steht dem Reiche die Bundesexekution als Zwangsmittel gegenüber dem Einzelstaate zu, der seinen durch die Verfassung begründeten Bundespflichten nicht nachkommt. Es ist demnach ganz selbstverständlich, daß, wenn ein Bundesstaat die Diätengewährung an Reichstagsabgeordnete beschließen würde, er durch die dem Reiche zustehende Befugnis zur Beseitigung der Einrichtung, die sich als Verstoß gegen die Bundespflicht unzweifelhaft darstellen würde, angehalten werden könnte.

Zweifel könnten entstehen bei der Frage, inwieweit die parlamentarische Wirksamkeit eines Reichs- bezw. Landtagsabgeordneten dadurch beeinflußt wird, daß er eine gesetzwidrige Entschädigung annimmt. Es sei hier zunächst die Auffassung

5) Vgl. v. Stengel-Fleischmann a. a. O. S. 20.

Bismarcks wiedergegeben, der sich gelegentlich eines erneuten Diäten-Antrages im Reichstage in der daran anschließenden Debatte über den Streitfall dahin ausließ, daß der Abgeordnete, der Diäten aus irgend einer Quelle beziehe, die Eigenschaft als Abgeordneter dadurch ipso iure auf Grund der Verfassung verlieren müsse, und wenn bei der Wahlprüfung konstatiert würde, daß er Tagegelder bezogen habe, die Wahl für nichtig erklärt werden müsse, weil der Abgeordnete dann „die Bedingung, welche die Verfassung in bezug auf seine Stellung im Leben von ihm fordert, nicht erfüllt" [1]).

Einen solchen ipso-iure-Verlust des Mandates nimmt auch Thudichum an, indem er in dem Verhalten des Abgeordneten einen stillschweigenden Verzicht auf die weitere Ausübung der ihm übertragenen Vertretung in dem Parlamente erblickt [2]). Eine seltsame Auffassung! Wie kann man daraus, daß jemand ein Verbot übertritt, entnehmen wollen, daß er mit dieser Übertretung stillschweigend auf ein Recht verzichte, dessen Verlust durch die Zuwiderhandlung weder nach dem Gesetz noch durch Richterspruch herbeigeführt werden kann! Bei solchem Gedankengange muß Thudichum offenbar ein Mann mit antisozialer Gesinnung vorgeschwebt haben; ein Mann der bewußt die Rechtsordnung bricht und sich dabei sagt, daß er alle Folgen seines Tuns auf sich nehmen wolle. Handelt es sich in solchem Falle vielleicht um einen „stillschweigenden" Verzicht darauf, mit dem gleichen Maße wie jeder ordnungsliebende Bürger gemessen zu werden, so läßt sich diese Anschauung gewiß nicht auf unseren Fall an-

---

1) Stenogr. Bericht 1884, Bd. 1 S. 26.

2) Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes, S. 209.

wenden. Daher sagt Laband offenbar zu Recht: „Durch nichts begründet ist die Behauptung Thudichums, daß ein Abgeordneter, welcher eine ihm angebotene Besoldung oder Entschädigung nicht zurückgewiesen hat, als auf sein Mandat verzichtend angesehen werden muß. Ein stillschweigender Verzicht auf das Mandat existiert überhaupt nicht. Die Niederlegung des Mandats muß ausdrücklich erklärt werden, und überdies widerstreitet die Fiktion der wahren Sachlage durchaus. Ein solcher Abgeordneter will erst recht sein Mandat behalten und will zugleich, was er freilich nicht soll, eine Besoldung dafür erhalten" [3]).

Im übrigen findet weder die Bismarck'sche noch die Thudichum'sche Ansicht, daß der Diätenbezug den Verlust des Mandats zur Folge habe, irgendwo eine Stütze [4]).

Und wenn Bismarck der Meinung ist, daß durch Feststellung der Wahlprüfungskommission, daß der „Abgeordnete" Diäten bezogen habe, die Wahl des Letzteren für nichtig erklärt werden müsse, so ist diese Auffassung geradezu unverständlich. Denn wenn die Wahlprüfungskommission die Legitimation der Mitglieder prüft (RV. Art. 27, PrVU. Art. 78), so stellt sie doch nur deren Verhalten vor und bei der Wahl, nicht aber nach der Wahl fest. Mit anderen Worten: die Kommission hat zu untersuchen, ob die Wahl des Abgeordneten mit lauteren oder unerlaubten Mitteln, auf rechtmäßige oder unrechtmäßige Weise zustande gekommen ist. Wie kann dabei also von einem Diätenbezuge des Abgeordneten in seiner Eigenschaft als solchen die Rede sein! Vielmehr könnten doch nur Tagegelder für den noch nicht gewählten Kandidaten in Betracht kommen. Und hat

3) Laband, 4. Aufl. S. 335.
4) Arndt, Reichsverfassung, S. 197 Anm. 1.

ein solcher irgendwelche Besoldung erhalten, so steht ihrer Rechtmäßigkeit nichts im Wege.

Des weiteren ist noch zu prüfen, ob der Reichstag oder das Preußische Abgeordnetenhaus vermöge der ihnen über ihre Mitglieder zustehenden Disziplinargewalt berechtigt sind, gegen solche Mitglieder, die Partei- oder Privatdiäten in Empfang genommen haben, vorzugehen [5]). An sich ist durch Artikel 78 PrVU. und durch Artikel 27 RV. den beiden Parlamenten ein ausschließliches Recht der Selbstjustiz in internen Angelegenheiten gewährt worden [6]). In ihren Geschäftsordnungen, die nur unwesentlich von einander abweichen, werden als Disziplinarmaßregeln, Ordnungsruf, Wortentziehung und Ausschluß von einer Sitzung genannt. Es fragt sich nun, ob mit der Bestimmung dieser Disziplinarbefugnisse die Machtmittel der beiden Parlamente gegen die Resistenz ihrer Mitglieder erschöpft sind, oder ob Recht und Verfassung eine weitere Ausdehnung ihrer inneren Autonomie zulassen.

In der Theorie stehen sich hier besonders die Ansichten von Seydel und Mohl scharf gegenüber [7]).

5) Die Stellung des Abgeordneten gegenüber dem Parlament läßt sich in dieser Hinsicht vergleichen mit der Stellung eines Beamten gegenüber seiner Disziplinarbehörde. Aber auch sonst weist die Stellung der Volksvertreter eine gewisse Ähnlichkeit mit der eines Beamten auf. Wenn man ihn natürlich auch nicht als Beamten im eigentlichen Sinne ansehen darf, so kann man ihn doch mit Hubrich als „den Verwalter eines Inbegriffs staatlicher Geschäfte ansehen".

6) Der betreffende Passus stimmt in beiden Verfassungen wörtlich überein.

7) Vgl. zu den folgenden Ausführungen Hubrich, Die parlamentarische Redefreiheit, S. 444ff. — Da sich in dieser Beziehung sowohl die Verfassungen wie die Geschäftsordnungen in allen wesentlichen Punkten vollkommen decken, so gelten die folgenden Ausführungen auch für das Preußische Abgeordnetenhaus.

Während von Seydel der Strafgewalt des Reichstags eine enge Grenze zieht, indem er dem Präsidium nur ein Rügerecht zubilligen will, also selbst Wortentziehung und Ausschluß von einer Sitzung mangels ihrer praktischen Anwendbarkeit ablehnt, im übrigen aber meint, daß der Reichstag mit seiner Geschäftsordnung über seine Befugnisse hinausgegangen sei, weil der Ausschluß von der Sitzung einem Mitgliede das ihm verfassungsgemäß zustehende Recht auf Teilnahme von den Verhandlungen entziehe, wird andererseits die Grenze der Disziplinargewalt weit ausgedehnt. So gibt Arndt dem Reichstage das schrankenlose Recht, selbst seine Geschäftsordnung zu regeln, und in dieser vorzuschreiben, ob, wie lange und in welchen Fällen ein Mitglied von den Sitzungen ausgeschlossen werden könnte. Wollte man, meint Arndt, hier eine Schranke ziehen, so hätte die Reichsverfassung keine allgemeine Befugnis zum Erlasse der Geschäftsordnung und zur Regelung der Disziplin gewähren dürfen, wie es tatsächlich bei uns und in anderen Ländern, wie Frankreich und England, der Fall ist. Auch von Mohl steht auf dem gleichen Standpunkte, indem er dem Reichstage das Recht zugesteht, seine Geschäftsordnung jederzeit hinsichtlich dessen, was er für die Disziplin für nützlich und notwendig erachtet, zu regeln und abzuändern. So könne also der Reichstag, wenn er, oder besser ausgedrückt, die Mehrheit der Wohlgesinnten auf Grund übler Erfahrungen[8]) die Überzeugung der Notwendigkeit einer weiteren Ausdehnung der Disziplinarbefugnisse des Präsidiums erlangt habe, hierzu schlechterdings schreiten.

---

8) Solche haben wir bei uns in den letzten Jahren leider allzu oft gemacht, indem die gemessene vornehme Redeweise durch den sogenannten „Sauherdenton" verdrängt worden ist, ein Mißstand, der offenbar dem Vordrängen sozialistischer Elemente zugeschrieben werden muß.

In umfassendster Weise spricht Hubrich den beiden Häusern auf Grund der historischen Entwicklung das Recht zur Disziplinierung ihrer Mitglieder zu.

Von dem Eindringen der konstitutionellen Verfassung in das Staatenleben des europäischen Kontinents übte schon seit geraumer Zeit das englische Parlament, fußend auf einer im Wege jahrhundertelanger Entwicklung erworbenen Berechtigung, das Recht vollster Autonomie in der Regelung seiner internen Angelegenheiten gegenüber den Landesregierungen aus [9]). Bei der Begründung der Nordamerikanischen Union wurde dieses Prinzip in positiver Form aufgenommen und den beiden Häusern des Kongresses durch eine Verfassungsnorm das Recht vollständiger Freiheit der internen Geschäftsführung zugesprochen. Nach der französischen Revolution finden wir dieses Prinzip in den Verfassungen Frankreichs wieder. Seitdem wurde der Konstitutionalismus von der Überzeugung beherrscht, daß in einer gesunden Repräsentativverfassung der Volksvertretung „die Ermächtigung der freien, von der Regierung unbeeinflußten Regelung aller inneren Verhältnisse vorbehalten sein müßte". Diese Überzeugung fand auch ihren Ausdruck in der preußischen Verfassung vom 5. Dezember 1848, die im Anschluß an den Satz der für sie ja vorbildlichen belgischen Verfassung „Chaque chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions" im Artikel 77 bestimmte: „Jede Kammer regelt ihren Geschäftsgang durch eine Geschäftsordnung." Diese Bestimmung erhielt dabei entgegen gewissen Bestrebungen, die die Durchbrechung des Prinzips der parla-

---

9) Über die Machtbefugnisse des Englischen Parlaments vgl. Rehm a. a. O. S. 314 ff.

mentarischen Redefreiheit zum Gegenstande hatten, von der Revisionskommission der Zweiten Kammer noch den erweiternden Zusatz „und ihre Disziplin". In dieser Form wurde der Artikel 77 der oktroyierten Verfassung auch nachher als Artikel 78 in die definitive Verfassung vom 31. Januar 1850 übernommen. In Sinn und Inhalt unverändert ging dann diese den Grundsatz der inneren Autonomie enthaltende Bestimmung in die Norddeutsche Bundesverfassung und so schließlich in die Reichsverfassung über. Aus diesem letzteren Umstande muß man zunächst mit Hubrich schließen, daß es die Absicht des Reichsgesetzgebers gewesen ist, dem Reichstag das Recht zur selbständigen Regelung seins Geschäftsganges und namentlich seine Disziplin in demselben Umfang zu verleihen, wie es dem Preußischen Abgeordnetenhaus gewährt worden war.

Bezüglich der Ausdehnung des autonomischen parlamentarischen Disziplinarrechts lassen sich ferner noch folgende Schlüsse ziehen:

Schon in Belgien wird auch die Ausdehnung der auf Grund des Artikels 46 der Constitution belge bestehenden Disziplinarbefugnisse des Senats und der Repräsentantenkammer nicht auf Verhütung, Beseitigung und Ahndung der Störung der äußeren Ordnung beschränkt; der Zweck der parlamentarischen Disziplinarmaßnahmen kann vielmehr selbst soweit gehen, die Kammermitglieder zur „Erfüllung anderer, mit der Bewahrung der äußeren Ordnung bei den parlamentarischen Verhandlungen nicht gerade unmittelbar zusammenhängender Berufspflichten anzuhalten, von deren strikter Einhaltung ebenfalls die ungestörte Ausübung der Befugnisse der Kammern abhängt (z. B. pünktlicher Besuch der Sitzungen, die rechtzeitige Erstattung etwaiger parlamentarischer Referate).

Wenn nun der preußische Gesetzgeber [10]) dem Artikel 77, der so weitgehende Befugnisse analog der belgischen Verfassung erteilte, das Wort Disziplin noch hinzufügte, so ist daraus wohl mit Recht zu schließen, daß den Kammern die weitgehendste Kompetenz in Ansehung des parlamentarischen Strafbereichs dadurch zugestanden wurde, und zwar der Natur der Sache nach soweit, „als überhaupt die Berufsstellung des Abgeordneten in Frage kommt und Wirkungen übt". Reicht aber die Strafbefugnis des Preußischen Abgeordnetenhauses soweit, so unterstehen aus den oben angegebenen Gründen auch die Mitglieder des Reichstages in diesem Maße der Disziplin des Hauses. Auf unseren Fall angewandt, besagt dies also, daß der, gegen das Diätenverbot verstoßende Abgeordnete von dem mit der Disziplinargewalt betrauten Präsidium des Parlaments zur Verantwortung gezogen werden kann, da doch mit einwandfreier Deutlichkeit durch eine Empfangnahme von Tagegeldern für die parlamentarische Betätigung die Berufsstellung des Abgeordneten betroffen wird. Als Strafen würde das Präsidium meines Erachtens alle Disziplinarmittel zur Verwendung gelangen lassen können, welche, ohne aus dem Rahmen des Gewöhnlichen zu fallen, geeignet erscheinen, den Abgeordneten zur pflichtgemäßen Ausübung seiner parlamentarischen Tätigkeit anzuhalten. So meinen wir, daß in der Geschäftsordnung nicht nur ein Rügerecht und Wortentziehung, sondern auch zeitweilige, ja sogar gänzliche Ausschließung von den Sitzungen vorgesehen werden kann. Daß zur Durchführung dieser Maßregeln die Anwendung

---

10) Hierbei sei bemerkt, daß nicht in allen Gliedstaaten die Kammern in der Abänderung der Geschäftsordnung so unbeschränkt sind, wie in Preußen das Abgeordneten- und Herrenhaus und im Reiche der Reichstag. Vgl. Laband, Staatrecht, 4. Aufl. S. 319ff.

von Gewalt zulässig ist, wenn sich der Abgeordnete gegen die Ausschließung bezw. Entfernung aus dem Sitzungssaale sträubt, dürfte zweifellos sein. Einen derartigen Fall haben wir vor nicht allzu langer Zeit anläßlich des Verhaltens des Abgeordneten Borchardt im Preußischen Abgeordnetenhause erlebt. Die Berufung des Sozialdemokraten auf § 105 StGB. entbehrte jeder Berechtigung. Vielmehr hat er sich selbst nach § 123 StGB. (Hausfriedensbruch) strafbar gemacht.

Darüber hinaus können wir aber den beiden Parlamenten den Gebrauch weiterer Disziplinarmittel nicht zubilligen. Wir müssen ihnen insbesondere die Befugnis absprechen, ihre Mitglieder zur Befolgung der parlamentarischen Pflichten durch Mittel anzuhalten, die den Charakter von Strafen tragen. So verneinen wir die Anwendbarkeit von Freiheits- und Geldstrafen. Können wir auch aus dem Reichsrecht hierzu keine Bestimmung entnehmen, so ist wohl Artikel 8 der preußischen Verfassung analog anzuwenden, wo es heißt: „Strafen können nur in Gemäßheit des Gesetzes angedroht oder verhängt werden." Wenn also die Geschäftsordnungen der beiden Parlamente den Charakter von Gesetzen haben würden, wie es bei einzelnen Gliedstaaten tatsächlich der Fall ist, und demgemäß nur unter Zustimmung aller gesetzgebenden Organe abgeändert werden dürften, dann könnte in die Geschäftsordnung auch die Anordnung einer Freiheitsentziehung oder einer Geldstrafe aufgenommen werden.

Die Verhängung einer Freiheitsstrafe scheint mir noch aus einem anderen Grunde über die Disziplinarbefugnisse der beiden Parlamente hinauszugehen. Wir haben oben die Stellung eines Abgeordneten mit der eines Beamten in Parallele gestellt. Nichtsdestoweniger darf man jedoch nicht ver-

kennen, daß die Stellung eines Beamten dem Staat gegenüber eine bei weitem abhängigere ist, als die des Abgeordneten gegenüber dem Parlament. Wenn nun aber gegen den Beamten die Verhängung einer Freiheitsstrafe in Preußen [11]) sowohl als im Reich unzulässig ist, wie viel mehr muß dies dann noch bei einem Abgeordneten der Fall sein!

2. Die strafrechtlichen Folgen.

Betrachten wir nun, welche Folgen ein Verstoß gegen das Diätenverbot auf dem rein strafrechtlichen Gebiete zeitigt. Auch hier erweist sich das Verbot als eine lex imperfecta, da spezielle Bestimmungen, die dessen Übertretung mit Strafe bedrohen, weder im Reichsstrafgesetzbuch noch in irgend einem anderen Reichsgesetze zu finden sind. Eine besondere landesgesetzliche Vorschrift, die für den Artikel 85 PrVU. in Frage kommen könnte, ist ebenfalls nicht vorhanden.

Wir hatten früher mit Hubrich den Volksvertreter als „Verwalter eines Inbegriffs staatlicher Geschäfte" hingestellt, eine Bezeichnung, aus der man vielleicht auf eine gewisse Beamtenqualität schließen könnte. Haben wir schon vorher eine solche abgelehnt, so werden wir für unsere Annahme an dieser Stelle unserer Ausführungen durch den klaren Wortlaut des § 359 StGB. unterstützt. Derselbe lautet: „Unter Beamten im Sinne dieses Strafgesetzes sind zu verstehen alle im Dienste des Reichs oder im unmittelbaren oder mittelbaren Dienste eines Bundesstaates auf Lebenszeit, auf Zeit oder nur vorläufig angestellte Personen, ohne Unterschied, ob sie einen Diensteid geleistet haben oder nicht." Daß die Abgeordneten sich im

11) Abgesehen von Unterbeamten.

„Dienste“ des Reichs, bezw. des preußischen Staates befinden, soll nicht bestritten werden; daß sie aber in diesem Dienste „angestellt“ sind, kann bei der Auslegung, die die neuere Staatsrechtswissenschaft dem Begriffe „anstellen“ gibt, keinesfalls angenommen werden. Der zur Bestellung eines Beamten erforderliche Anstellungsakt ist der Ausfluß eines öffentlichen Gewaltrechts des Staates [1]). Und ein Beamter ist ein „zur Mitwirkung für öffentliche Zwecke als öffentliches Organ und unter öffentlicher Autorität durch einen ihn betreffenden Akt der Staatsgewalt, bezw. der dazu delegierten selbständigen Stelle in der gesetzlichen Form Berufener, Ernannter oder Beteiligter [2]). Der Beweis nun, daß die Übertragung eines Abgeordneten-Mandats, die doch von Seiten einer weder organisierten noch mit übergeordneten staatlichen Funktionen versehenen Wählerschaft erfolgt, einen solchen obrigkeitlichen Akt, wie es die Anstellung im technischen Sinne ist, nicht darstellt, erübrigt sich unbedingt.

Ist demnach der Abgeordnete kein Beamter, so können also auch nicht die Bestechungsparagraphen des Strafgesetzbuches (332, 333) auf ihn Anwendung finden [3]). Ein strafrechtlich zu ahnender Verstoß gegen Artikel 32 RV. und Artikel 85 PrVU. ist also ausgeschlossen. Wie nun aber dann, wenn ein Volksvertreter zugleich Beamter ist? Würde er sich dann nicht durch Übertretungen des Diätenverbotes strafbar machen? Der Anwendbarkeit des § 332 StGB. steht hier jedoch der Umstand entgegen, daß die Handlung — also z. B. die Abstimmung nach dem Wunsche des die Entschädigung gewährenden — eine „Amts- oder Diensthandlung“ im Sinne dieser strafgesetzlichen Vor-

1) Vgl. Bornhak, Grundriß des Verwaltungsrechts 1911, S. 43.
2) Vgl. RGZ. Bd. 9 S. 209.
3) Anderer Ansicht nur v. Mohl a. a. O. S. 369.

schrift, nicht darstellt. Dagegen ist allerdings in der Verletzung des Diätenverbots von Seiten eines Beamten eine derartig „gröbliche Verfehlung gegen die gerade einem Beamten obliegende Pflicht der Gesetzesachtung“ [4]) zu sehen, daß für die zuständige Beamtendisziplinarbehörde in den meisten Fällen ein Grund zum Einschreiten gegeben sein wird. Wir müssen hier jedoch unterscheiden zwischen den preußischen und den Reichsbeamten.

Würde ein preußischer Beamter, dessen Diensteid ja nur auf die Verpflichtung zur Innehaltung der preußischen Verfassung lautet, als Reichstagsabgeordneter sich eines Verstoßes gegen den Artikel 32 der Reichsverfassung schuldig machen, so wäre in der Verletzung des von Reichs wegen erlassenen Diätenverbotes ein das Disziplinarverfahren gegen den Beamten wegen Verletzung des Diensteides rechtfertigender Schritt nicht zu sehen. Dagegen wird aber durch ein solches Vergehen ein Verstoß gegen den § 2 des preußischen Gesetzes betreffend die Dienstvergehen von nichtrichterlichen Beamten begangen. Denn die Annahme verbotener Diäten ist ganz dazu angetan, den Beamten der Achtung, des Ansehens, oder des Vertrauens verlustig zu machen, die seine Berufsstellung erfordert. Anders wäre natürlich zu entscheiden, wenn ein preußischer Beamter als Landtagsabgeordneter gegen das Diätenverbot verstoßen würde, alsdann könnte selbstverständlich das Disziplinarverfahren gegen ihn wegen Verletzung des Diensteides eröffnet werden.

Ganz offensichtlich ist die Berechtigung eines Disziplinarverfahrens gegen einen im Dienste des Reichs stehenden Beam-

---

4) Vgl. Hubrich, Die Diätenfrage im Reichstag und das allgemeine Wahlrecht. Arndt, Staatsrecht des deutschen Reichs, S. 144.

ten bei Übertretung des Artikels 32 RV., da in dessen Diensteide der Treuschwur auf die Reichsverfassung und das Versprechen, die Reichsgesetze befolgen zu wollen, enthalten ist.

3. Die Folgen auf zivilrechtlichem Gebiete.

Auch in privatrechtlicher Beziehung knüpft keine der beiden Verfassungen irgendwelche direkte Folgen an die Übertretung des Diätenverbotes. Da auch Spezialgesetze hierüber Bestimmungen nicht enthalten, so bleibt auf dem Gebiete des reichsgesetzlichen Privatrechts nur zu prüfen, ob gemäß den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches durch eine Übertretung des Diätenverbots eine Rechtswirkung nach irgendeiner Seite hervorgerufen wird.

Der § 134 BGB., der hier in Betracht kommt, bestimmt: „Ein Rechtsgeschäft, das gegen ein gesetzliches Verbot verstößt, ist nichtig, wenn sich aus dem Gesetze nichts anderes ergibt." Hieraus folgt, daß Verträge oder überhaupt Rechtsgeschäfte (testamentarische Anordnungen, Stiftungen usw.) die zum offenen Inhalt haben, dem Reichstagsmitglied „als solchem" eine Besoldung oder Entschädigung zu verschaffen, rechtsunwirksam und klaglos sind [1]).

Wird auf Grund eines solchen Rechtsgeschäfts eine Leistung bewirkt, so ist derjenige, dem gegenüber dieselbe bewirkt war, zur Herausgabe verpflichtet, jedoch gilt diese Folge angesichts der Vorschrift des § 817 BGB. nicht ohne Einschränkung. Der fragliche Paragraph lautet: „War der Zweck einer Leistung in der Art bestimmt, daß der Empfänger durch die Annahme

1) Vgl. Hubrich a. a. O. S. 6. Ferner Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches, Anm. 1 zu Artikel 32.

gegen ein gesetzliches Verbot oder gegen die guten Sitten verstoßen hat, so ist der Empfänger zur Herausgabe verpflichtet; die Rückforderung ist ausgeschlossen, wenn dem Leistenden gleichfalls ein solcher Verstoß zur Last fällt, es sei denn, daß die Leistung in der Eingehung einer Verbindlichkeit bestand; das zur Erfüllung einer solchen Verbindlichkeit Geleistete kann nicht zurückgefordert werden."

Hat hiernach der Leistende im bewußten Widerspruch mit dem im Artikel 32 RV. bezw. Artikel 85 PrVU. enthaltenen Verbots eine Entschädigung gewährt und dieselbe dem Abgeordneten übergeben, so kann er das Geleistete später nicht mehr zurückfordern.

Die privatrechtlichen Folgen, welche ein Verstoß gegen Artikel 32 RV. bezw. Artikel 85 PrVU. bei ausschließlicher Anwendung des BGB. nach sich ziehen würde, sind also, das geht aus dem soeben Ausgeführten hervor, sehr gering. Es bleibt aber noch zu prüfen, ob neben dieser Regelung der Materie durch das BGB. in diesem Falle die Bestimmung der §§ 172, 173 ALR. I, 16, die dem preußischen Fiskus das Recht der Abforderung der gegen das Verbot empfangenen Zuwendung geben, noch zu Rechte bestehen. Für die Reichstagsabgeordneten würde diese Vorschrift natürlicherweise überhaupt nur insoweit in Betracht kommen, als dieselben die preußische Staatsangehörigkeit besitzen.

Während es nun wohl kaum einem Zweifel unterliegen kann, daß die Bestimmung des Allgemeinen Landrechts wirksam geworden wäre, wenn ein preußischer L a n d t a g s abgeordneter unter der Herrschaft des Allgemeinen Landrechts das Diätenverbot überschritten haben würde, hat man auch schon vor dem Inkrafttreten des BGB. von verschiedenen Seiten starke

Bedenken geäußert, diese Vorschrift auch auf Reichstagsabgeordnete preußischer Staatsangehörigkeit anzuwenden.

Es könnte ja auch zunächst allerdings Zweifel erwecken, ob der Gesetzgeber im Reiche den Willen gehabt habe, Normen zu geben, die in den verschiedenen Bundesstaaten verschieden wirken; ob er also die Regelung der Konsequenzen des Diätenverbotes im Artikel 32 RV. der Gesetzgebung der Einzelstaaten überlassen wissen wollte; und dies besonders im vorliegenden Falle, wo die Möglichkeit nicht von der Hand zu weisen ist, daß je nachdem in den einzelnen Bundesstaaten geltenden Rechte die verbotswidrig empfangene Entschädigung den Empfängern bald entzogen, bald belassen werden könnte. Demgegenüber ist aber ohne Berücksichtigung, ob diese Möglichkeit nach den Bestimmungen der Partikularrechte wirklich besteht, mit dem Urteil des OLG. Königsberg zu entscheiden. „Für das Reich genügte es, das Verbot auszusprechen, bindend für alle Mitglieder des Reichstages, in welchen Einzelstaaten sie wohnen oder gewählt werden möchten. Daß die Tatsache des Verbotes nach den jeweiligen Landesgesetzen verschiedene Wirkungen hervorbringen kann, ist von nebensächlicher Bedeutung und muß bis zum Inkrafttreten des einheitlichen Bürgerlichen Gesetzbuches ebenso ertragen werden, wie andere Verschiedenheiten der in Deutschland geltende Rechte“ [2]).

Auch dem Einwande, daß die Bestimmungen des ALR. nicht auf Verbote bezogen werden könnten, die in späterer Zeit von neuen Staatsbildungen ausgehen möchten, ist mit der Begründung nicht Raum zu geben, daß das Verhältnis von Landesrecht und Reichsrecht eine solche Anwendbarkeit der in Betracht kommenden Bestimmungen des ALR. nicht ausschließt.

2) Entscheidung des OLG. Königsberg a. a. O. 1886.

Aus der Vorschrift des Artikels 2 der RV., nach welchem Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen, läßt sich unschwer auch die Folgerung ziehen, daß Reichsgesetze und Landesgesetze nebeneinander bestehen, und sich gegenseitig ergänzen können. So ist denn auch noch von keiner Seite bestritten worden, daß z. B. die Vorschriften des Reichsstrafgesetzbuches oder der Reichsgewerbeordnung bei der Beurteilung der Frage, ob eine unerlaubte Handlung im Sinne § 25 I, 2 ALR. vorliegt, ebenso angewendet werden können, als ob es preußische Gesetze wären.

Schließlich ist nicht zu übersehen, daß die Reichsverfassung als Verfassung des Norddeutschen Bundes durch Patent vom 24. Juli 1867 mit Gesetzeskraft vom 1. Juni 1867 in der preußischen Gesetzessammlung (S. 817 ff.) verkündet, also preußisches Gesetz geworden ist.

Die Gründe, die man gegen die Anwendung des Allgemeinen Landrechts auf Reichstagsabgeordnete preußischer Staatsangehörigkeit vor dem Inkrafttreten des BGB. vorgebracht hat, dürften daher nicht stichhaltig sein, und es bleibt also in dieser Richtung ebenfalls noch zu erörtern, ob unter die §§ 172, 173 I 16 ALR. eine Übertretung des Diätenverbots auf seiten des Reichstagsabgeordneten subsumiert werden kann. Es heißt hier: „Zahlungen aus einem Geschäfte, welches gegen ein ausdrückliches Verbotsgesetz läuft, kann zwar der Zahlende nicht zurückfordern, der Fiskus aber hat das Recht, dem Empfänger den verbotenen Gewinn zu entreißen. „Als fachtechnischer Ausdruck ist das Wort „Geschäft" im ALR. nicht enthalten; es kommt dort in den mannigfachsten Bedeutungen vor, in der vorliegenden Gesetzesstelle ist nach der gemeinen Meinung „Geschäft" gebraucht in dem umfassenden Sinne eines

auf die Wirkung eines Rechtsgeschäfts gerichteten Willensaktes, dessen rechtliche Bedeutung, die ihn erst zum Rechtsgeschäft erheben würde, mindestens zweifelhaft ist. Und daß unter Gewinn nichts anderes zu verstehen ist, als der Vorteil, den der Empfänger durch die Annahme der aus dem verbotenen Geschäfte bewirkten Leistung erwirbt, ergibt der gemeine Gebrauch des Wortes.

Nach dieser Auslegung können wohl bezüglich der begrifflichen Subsumtionsmöglichkeit einer Verletzung des Diätenverbotes unter dem entsprechenden Text der §§ 172, 173 Zweifel nicht mehr entstehen.

Der aus den vorstehenden Betrachtungen sich ergebenden Auffassung tritt auch das Reichsgericht bei, indem es die Frage, ob im Geltungsgebiete des Preußischen Allgemeinen Landrechts auf Grund der genannten Paragraphen dem Fiskus das Recht auf Abforderung der verbotswidrig empfangenen Zuwendung zusteht, bejaht[3]).

Ist somit der Beweis erbracht, daß die Vorschriften des ALR. vor dem Erlaß des allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches für das Reich ihre Wirkung auf das Diätenverbot erstreckten, so ist weiter die eingangs dieses letzten Abschnittes aufgeworfene Frage nach der infolge des Inkrafttretens des BGB. eventuell erfolgten Beschränkung der Rechtswirksamkeit der fraglichen Bestimmungen des ALR. einer Prüfung zu unterziehen. Unseres Erachtens ist in der hierüber entstandenen Streitfrage entgegen der Auffassung von Laband, Arndt, Buchka u. a., die das Konditionsrecht des Fiskus vom BGB. aufgehoben sein lassen, den Ausführungen von Dambitsch beizutreten, der die Anwendbarkeit der Bestimmungen des ALR.

3) Vgl. RGZ. Bd. 16 S. 88.

auf den fraglichen Fall auch noch nach der bürgerlich rechtlichen Kodifikation von 1900 vertritt. Er motiviert seinen Standpunkt mit folgenden Argumenten[4]: Soweit die in den fraglichen Paragraphen des ALR. enthaltenen Bestimmungen dem öffentlichen Rechte angehören, werden sie von der derogierenden Wirkung des BGB. gemäß Artikel 55 EG. z. BGB. oder Artikel 89 des preußischen Ausführungsgesetzes zum BGB. nicht getroffen. Allerdings wird insbesondere durch diese letzte Bestimmung der ganze 16. Titel des ersten Teils des allgemeinen Landrechts aufgehoben. Dies gilt jedoch nur soweit, als privatrechtliche Materien darin behandelt werden; denn dem angeführten Artikel des preußischen Ausführungsgesetzes ist die Klausel beigefügt, daß die Bestimmung des fraglichen Titels soweit sie sich auf öffentliches Recht beziehen von den Anordnungen des Artikels nicht berührt werden. Es ist selbstverständlich, daß § 172 I 16 ALR. über die Rückforderung einer nicht geschuldeten Leistung hiernach infolge seiner privatrechtlichen Natur der aufhebenden Kraft des BGB. bezw. des preußischen Ausführungsgesetzes verfallen ist, aber ebenso selbstverständlich ist dagegen die Schlußfolgerung, daß § 173, der dem Fiskus das Recht gibt, dem Empfänger den verbotenen Gewinn zu entreißen, durch seine Zugehörigkeit zum öffentlichen Recht von der derogierenden Wirkung des BGB. verschont, auch jetzt noch rechtswirksam besteht. Daß wir es hier aber mit einer Bestimmung aus dem öffentlichen Rechte zu tun haben, wird durch die Tatsache bewiesen, daß „diese in an sich rein privatrechtlichen Beziehungen dem Fiskus eingeräumte Befugnis unter keinem privatrechtlichen Ge-

4) Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Anm. zum Artikel 32.

sichtspunkt sich subsumieren läßt“ [5]). Ihr fehlt in jeder Beziehung ein zur Einreihung in das privatrechtliche Rechtssystem erforderliches Charakteristikum. Wollte man diese Befugnis des Fiskus dem reinen Obligationsrechte einräumen, so widerspricht dem der Umstand, daß ihr eine Rechtsgrundlage durch irgendein Rechtsgeschäft nicht gegeben ist. Denn einmal fehlt es an einer dem Rückforderungsrecht zur Seite stehenden Gegenleistung, und andererseits wird das Vorliegen einer einseitigen Zuwendung durch das Fehlen einer dahingehenden Absicht auf der Seite dessen, von dem die Zahlung geleistet ist, oder von dem die Leistung zurückgefordert wird, ausgeschlossen. Der Unterstellung des Konditionsrechts des Fiskus unter die auf Deliktobligationen beruhenden Ansprüche steht aber der absolute Mangel einer vermögensrechtlichen Schädigung des kondizierenden Fiskus als des Korrelats für den Ersatzanspruch entgegen. Wohl aber entspricht eine solche Vorschrift durchaus den Normen des öffentlichen Rechts. Und wenn man auch die Differenz zwischen einer bei Übertretung eines Verbotsgesetzes an den Fiskus zu leistenden Zahlung und einer Geldstrafe nicht verkennen darf, so hat doch Dambitsch nicht ganz ohne Grund ausgesprochen, daß diese Bestimmungen des § 173 I, 16 ohne Änderung ihres Inhalts gut in die Bestimmungen eines Strafgesetzbuches aufgenommen werden könnten. Daß die Auffassung des Reichsgerichts über den Charakter der Vorschrift der Meinung von Dambitsch nahekommt, beweist ein Passus aus dem Urteil in Bd. 16 S. 106, die den Anspruch des Fiskus dahin kennzeichnet, daß er „ohne Zweifel nicht sowohl aus fiskalischen Rücksichten als im Hinblick auf die Anforderungen eines von Moralprinzipien beeinflußten Rechtsgefühls statuiert werde,

5) Dambitsch a. a. O. Anm. 1 zu Artikel 32.

das der Belassung des unerlaubten Vorteils bei dem Empfänger zu widerstreben scheine."

Unseres Erachtens ist somit Dambitsch der volle positive Beweis gelungen, daß die fragliche Vorschrift des ALR. dem Gebiete des öffentlichen Rechts angehört und daher auch durch das Inkrafttreten des BGB. an Wirksamkeit in dieser Richtung nicht verloren hat, ein Ergebnis, „das dem Rechtsgefühl umso mehr entspricht, als es wenig wünschenswert wäre, daß ein Verbotsgesetz bei dem so schwer wiegende öffentliche Interessen beteiligt sind, ohne alle und jede Rechtswirkung im Falle der absichtlichen Verletzung bleiben sollte" [6]).

Schluß.

Den Schluß der vorstehenden Ausführungen sollen einige kurze Angaben über Art und Umfang der durch die erwähnten Entschädigungsgesetze geregelten Schadloshaltung der Landtags- bezw. Reichstagsabgeordneten bilden.

Was zunächst die Diäten der Mitglieder des Preußischen Abgeordnetenhauses betrifft, so haben wir oben bereits hervorgehoben, daß das im Artikel 85 PrUB. vorbehaltene Gesetz erst am 30. März 1873 zustande gekommen ist. Bis dahin wurde die Höhe der Entschädigung durch eine Kgl. Verordnung vom 23. Februar 1849 festgesetzt. Sie betrug nach dieser täglich drei Taler, für die Dauer der Sitzungsperiode und die erforderlichen Reisetage. Die Reisevergütung betrug einen Taler für die deutsche Meile, und auf Strecken, die mit Eisenbahnen oder Dampfschiffen zurückgelegt wurden 10 Silbergroschen. Diese

6) Dambitsch a. a. O.

Sätze wurden durch das Gesetz vom 30. März 1873 sämtlich erhöht, und zwar die Diäten auf 5 Taler für den Tag. Betreffs der Berechnung der Reisekosten sollen die bezüglich der Reisekosten der Staatsbeamten geltenden Vorschriften Anwendung finden. Diese Bestimmungen sind durch ein Gesetz vom 24. Juli 1876 nur ganz unwesentlich geändert worden. Die Reisekosten und Diäten werden auf Grund einer jedem Abgeordneten zugefertigten Anweisung der Quästoren von der Bureaukasse des Abgeordnetenhauses ausgezahlt. Ein Diätenabzug findet nur dann statt, wenn der Abgeordnete formell beurlaubt ist. Wohnt er dagegen ohne beurlaubt zu sein, einer Sitzung nicht bei, so bleibt es seiner Diskretion überlassen, die Diäten zu erheben oder nicht. Sollte es sich herausstellen, daß Abgeordnete trotz Fernbleibens von der Sitzung die Diäten erheben, so würde das Abgeordnetenhaus auf Grund seiner autonomischen Befugnis (Artikel 78) berechtigt, aber auch verpflichtet sein, diesem Übelstande durch Bestimmungen in der Geschäftsordnung Abhülfe zu schaffen [1]). Bemerkenswert ist vor allem, die in der Verfassung enthaltene Vorschrift, daß ein Verzicht auf die Diäten unstatthaft ist. Diese Vorschrift hat man weniger aus juristischen als aus politischen Gründen eingeführt. Die Verzichtleistung würde bald großen Umfang einnehmen. Der reiche Abgeordnete, für den die Diäten eine Bagatelle bedeuten, und dem es daher weiter nicht schwer fällt, auf sie zu verzichten, würde mit einer Geringschätzung auf diejenigen Abgeordneten herabblicken, die die Entschädigung annehmen würden. So würde sich wahrscheinlich allmählich die Ansicht herausbilden, daß dem Diätenbezuge ein gewisser Makel anhafte, und daß ein vornehmer Mann im Interesse seines Rufes darauf verzichten müsse.

1) Vgl. v. Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie, § 33 S. 390 Anm. 3.

Während also die preußischen Abgeordneten für jeden Sitzungstag Diäten von 15 Mk. beziehen, erhalten die Reichstagsabgeordneten auf Grund des Gesetzes vom 21. Mai 1906 eine Pauschalsumme in Höhe von insgesamt 3000 Mk. für jede Session, die in sechs verschiedenen allmählich steigenden Raten, deren erste 200 Mk. und deren letzte 1000 Mk. beträgt, zahlbar wird (§ 1, b). Für jede versäumte Plenarsitzung muß sich das betreffende Mitglied einen Abzug in Höhe von 20 Mk. von der nächstfälligen Entschädigungsrate gefallen lassen (§ 2). Die Anwesenheit wird durch die während der Sitzung erfolgende Eintragung des Mitgliedes in eine Liste nachgewiesen. Wer an einer namentlichen Abstimmung nicht teilnimmt, gilt als abwesend, auch wenn er sich in die Liste eingetragen hat (§ 4) [2]. Der Verzicht auf die Aufwandsentschädigung ist auch hier unzulässig (§ 8). Der Anspruch auf die Entschädigung ist nicht übertragbar und daher auch nicht pfändbar. Weiter bestimmt das Gesetz, daß die Mitglieder während einer Sitzungszeit sowie für acht Tage vor und nach der Sitzungsperiode freie Fahrt auf den deutschen Eisenbahnen erhalten (§ 1a). Eine wichtige Bestimmung ist ferner im § 6 des Gesetzes enthalten. Hiernach darf ein Mitglied des Reichstags in seiner Eigenschaft als Mitglied einer anderen politischen Körperschaft, wenn beide Körperschaften gleichzeitig versammelt sind, nur für diejenigen Tage

---

2) Dieses Kontrollsystem erregte auf der Linken zunächst einen Sturm der Entrüstung (vgl. Stenogr. Bericht 1906 S. 2701 ff.). Man hielt ein solches mit der Würde eines deutschen Reichstagsabgeordneten für ganz unvereinbar und war der Ansicht, daß man es dem Anstande der einzelnen Abgeordneten überlassen müsse, ein etwaiges Fernbleiben selbst anzuzeigen; andere wieder wollten eine Kontrolle durch die Reichstagsbeamten. Die Kommission kam jedoch zu dem Ergebnis, daß der von der Regierung vorgeschlagene Weg der Kontrolle der einfachste und würdigste sei.

eine Vergütung beziehen, für welche ihm auf Grund des Reichsdiätengesetzes ein Abzug von der Entchsädigung gemacht wird. Auf diese Weise wollte man vermeiden, daß manche Abgeordnete, besonders alle diejenigen, die gleichzeitig im Preußischen Abgordnetenhause sitzen, eine doppelte Aufwandsentschädigung erhielten. Man hätte ja nun auch die Bestimmung umgekehrt treffen können, daß zunächst die betreffende politische Körperschaft die Entschädigung zahlte, und daß das Reich nur ausnahmsweise in die Bresche trat; mit Recht hielt man jedoch eine solche Regelung für der Würde des Reiches nicht entsprechend.

Was endlich die Frage der Steuerpflichtigkeit der Diäten betrifft, so läßt sich diese naturgemäß solange es an einer einheitlichen Regelung der Einkommenversteuerung im Reiche fehlt, nur nach den in den einzelnen Gliedstaaten bestehenden Steuergesetzen beurteilen. Zu recht bemerkt wohl Roth[3]), daß die Reichstagsdiäten nicht als Dienstaufwandsentschädigung angesehen werden können, weil dieser Begriff notwendig ein öffentliches oder privates Beamtenverhältnis voraussetzte. Gleichwohl aber unterliegen sie als Aufwandsentschädigung — nur als ein Ersatz für die durch den Aufenthalt außerhalb des Wohnorts entstandenen Kosten, nicht als ein Äquivalent für den Zeitverlust — derselben rechtlichen Beurteilung, wie die Dienstaufwandsentschädigung, — eine Übung, die in Preußen bereits rechtens ist[4]).

3) Roth, Sind die Diäten der Reichstagsabgeordneten steuerpflichtig? DJZ. Jg. 11 Seite 871.

4) Vgl. § 15 Absatz 3 des preußischen Einkommensteuergesetzes.


3 0112 098203901